

анализа делопроизводственных источников и источников личного происхождения показывается появление ряда новых форм «интеллектуального отдыха», которые дополнили традиционные формы отдыха. Делается вывод о том, что эти новые формы досуга влияли не только на повседневную жизнь привилегированных слоев общества, но и на широкие массы городского населения в целом.

Ришкова А. О.

РАДЯНСЬКА ПОЛІТИКА В ГАЛУЗІ СОЦІАЛЬНОЇ ОПІКИ В УСРР (20-ті – поч. 30-х РОКІВ ХХ ст.)

За роки незалежності України соціальна робота пройшла кілька етапів становлення та розвитку. За цей час створено державну систему центрів соціальних служб для різних верств населення, ініціаторами яких стали як державні структури, так і громадські організації. Конституція України закріпила право громадян на соціальний захист. Згідно зі статтею 46 це право включає право громадян на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом¹. Визнання України соціальною державою², а також загострення соціальних проблем у зв'язку з переходом до ринкової економіки зумовили актуальність пошуку оптимальної системи державних засобів забезпечення соціальних прав людини і громадянина в Україні. Сучасний методологічний підхід до побудови юридичного механізму соціального захисту орієнтується на ідеї захисту прав людини. В умовах глобалізації, яка свідчить про взаємозв'язок і взаємозалежність держав світу, проблема захисту прав людини не є виключно внутрішньою національною проблемою, вона вийшла за межі окремих держав і набула всесвітнього значення. За таких обставин розвиток національного соціального законодавства не може бути вільним від урахування історичного досвіду становлення соціального захисту та опіки населення³.

У радянській історіографії проблеми соціального забезпечення досліджували Л. Забелін, Н. Семашко, В. Дурденевський та ін. Вони намагалися визначити, що таке соціальне забезпечення, соціальна

робота, соціальна опіка і як ця робота здійснювалася у радянській державі.

У сучасних роботах соціальне забезпечення розглядається як система матеріального забезпечення та обслуговування громадян за віком, при хворобі, інвалідності, у разі безробіття, у випадку втрати годувальника, виховання дітей та в інших встановлених законодавством випадках. Так, М. Л. Захаров і С. Г. Тучкова розглядаючи категорію соціального забезпечення, визначають її як один зі способів розподілу частини валового внутрішнього продукту шляхом надання громадянам матеріальних благ у цілях вирівнювання їхніх особистих доходів у випадках настання соціальних ризиків за рахунок цільових фінансових джерел в обсязі та на умовах, що суворо нормуються суспільством, державою, для підтримки їх повноцінного соціального статусу⁴.

Після приходу до влади більшовиків, політика в галузі соціальної опіки докорінно змінилася, відмовившись від принципу благодійності. Досить швидко відбувалося отождоження суспільства і держави, де практично країна позбавлялася громадянського суспільства, і, як наслідок цього, у системі допомоги і захисту починає домінувати держава. Більшовики усунули від соціальної опіки церкву, громадські організації та приватних осіб. Зокрема, Рада Народних Комісарів УСРР у березні 1919 року націоналізувала всі благодійні заклади. Відмовившись від засади благодійності, більшовицька партія проголошує про перехід до комуністичного забезпечення: «Де кожен інвалід і нужденний, кожен непрацездатний – дорослий чи неповнолітній – може сподіватися, що держава не дасть йому померти від голоду, прийде йому на допомогу»⁵. У грудні 1919 року ВЦВК об'єднав Наркомати праці та соціального забезпечення в одне відомство УСРР «Народний Комісаріат Праці та Соціального Забезпечення», де було утворено управління уповноваженого цього відомства при Раднаркомі УСРР.

У квітні 1920 року замість цієї структури були утворені окремі Управління уповноваженого Наркомпраці РСФРР при Раднаркомі УСРР: Народний Комісаріат Праці та Народний Комісаріат Соціального Забезпечення. До відання першого було віднесено нормування заробітної плати, облік та розподіл робочої сили, охорону праці, статистику, забезпечення безробітних, встановлення норм пенсій і різних видів допомоги. За Наркоматом соціального забезпечення залишалися питання пенсій і допомог та допомога інвалідам, але

медичні функції дійсного декрету Раднаркому РСФРР від 9 березня 1920р. повністю відходили до Наркомату охорони здоров'я .

Змінилися функції керівних органів УСРР. До Наркомату здоров'я відійшли контрольні комісії, експертиза, встановлення відсотку втрати працездатності, медична частина минулих лікарняних кас, будинки відпочинку, питання охорони материнства та дитинства, забезпечення протезуванням. До Наркомату соціального забезпечення відійшли усі функції соціального напрямку⁶.

У 1919 р. було скасовано стягнення внесків на соціальне страхування для всіх підприємств та установ (окрім приватних роботодавців) і встановлено порядок прямого кошторисного фінансування соціального забезпечення. Але така система діяла недовго. Постановою РНК РСФРР від 15 листопада 1921 р. державне соціальне забезпечення робітників і службовців стало здійснюватися через соціальне страхування за рахунок внесків підприємств⁷.

Соціальна робота як фах “розчинилася в діяльності чотирьох відомств – освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення та внутрішніх справ. Деякі подібні функції брали на себе партійні, комсомольські і профспілкові організації. Проте вся система цієї роботи була побудована за відомчим і бюрократичним принципом, що в багатьох випадках знизило її результативність”. Вважалося, що соціалістичні відносини автоматично вирішують такі проблеми, як злочинність, алкоголізм, бідність та злидні. Турбота про матеріальний добробут здійснювалася завдяки державному централізованому регулюванню зайнятості, заробітної платні, житлового забезпечення, освіти та охорони здоров'я. Створена система державної допомоги, за відсутності благодійних організацій, обмежувалася рамками соціального забезпечення, надавала мінімум соціальних гарантій, не маючи можливості розібратися з зростаючим різновидом соціальних проблем⁸.

З початком переходу держави до НЕПу (1921р.) проявилися суттєві зміни в діючій державній системі соціального забезпечення. Деякі функції комісаріату відпали, інші були змінені. Структурні перетворення в економіці, спричинилися до появи безробіття серед тих, хто раніше мав стабільну зайнятість у державних установах. В результаті разом з відновленням товарно-грошових відносин почав створюватися ринок праці. Постало питання, регулювання всім цим. 15 листопада 1922 року набув чинності новий Кодекс законів про працю УСРР, останній розділ якого був присвячений соціальному

страхуванню. Кодекс чітко визначав зміст соціального страхування, встановивши, що воно охоплює: надання лікарської допомоги; надання допомоги при тимчасовій втраті працездатності в разі хвороби, каліцтва, карантину, вагітності, пологів, догляду за хворим членом сім'ї; надання додаткової допомоги; надання допомоги при безробітті; надання допомоги при інвалідності; надання допомоги членам сім'ї трудящих за наймом у разі смерті або безвісної відсутності їх годувальника. Страхові внески до фонду соціального страхування вносилися підприємствами, установами, господарствами та особами, які користувалися найманою працею⁹.

За період з 1917 по 1922 р. було видано понад 100 декретів і розпоряджень стосовно питань соціального забезпечення.

В рік заснування СРСР (1922р) поняття «соціальне забезпечення» визначається, як «державна система матеріального забезпечення та обслуговування всіх громадян СРСР по старості, при повній або частковій втраті працездатності, а також багатодітних сімей. Здійснюється за рахунок держави та громадських коштів»¹⁰.

У 1924 році, на II З'їзді Рад УСРР була прийнята перша Конституція СРСР. Вона внесла зміни в систему соціального забезпечення та страхування, стосовно всього населення, а не лише працівників, як це було раніше¹¹.

Гострим питанням залишалося безробіття, яке постійно зростало. Починаючи з 1919 року, як засіб боротьби проти професійного безробіття, надавалась трудова допомога. Основні кошти поступали з фондів соціального страхування, профспілок та бюджетних виплат. Суспільні та господарчі організації проводили місячні допомоги безробітним. З боку держави, практикувалося введення податків на безробіття¹².

За ініціативою служб соціального страхування, використовувалися такі види допомоги, як громадські роботи з благоустрою міст, ремонту доріг, утворення промислових артілей безробітних. Господарчі відділи надавали приміщення, сировину та інструменти, а біржі праці – кредити. На цей час, промислові артілі звільнялися від податків. На 1926 р. в Україні нараховувалося 835 таких трудових колективів, які об'єднували понад 26 тис. чоловік. Заробітна платня складала середню по промисловості. За рахунок державних коштів безробітним надавали безкоштовне харчування та проживання в гуртожитках¹³. Громадські роботи не вимагали від їх учасників виробничої

кваліфікації, проте дозволяли вирішувати проблеми проведення трудомістких, некваліфікованих і низькооплачуваних робіт. Тому вони не стали джерелом робочої сили та засобом створення тимчасових робочих місць для зменшення масового безробіття, тому зростання кількості безробітних не припинялося, бо органи соціальної допомоги не спроможні були дати ради такій величезній на той час кількості нужденних. До того ж мізерний розмір соціальної допомоги навіть тим, хто її отримував, змушував людей займатися жебрацтвом. Проте, література радянських часів зазначає, що до 1929 року, радянська влада в законодавчому порядку затвердила повне соціальне забезпечення всіх працівників, всіх видів втрати працездатності і вперше у світі – від безробіття, забезпечуючи постійну зайнятість працездатного населення за рахунок держави. Бідність, а саме соціальна нерівність, вважалося пережитком капіталізму, який повинен зникнути в процесі будівництва нового суспільства¹⁴.

У середині 20-х років значним об'єктом діяльності Народного Комісаріату Соціального Забезпечення стає селянство – і у зв'язку з тим, що селяни (за переписом 1926р) становили 82% населення УСРР¹⁵. Головним напрямком у діяльності НКСЗ стосовно селян стає робота з організації громадської взаємодопомоги, яка була узаконена у травні 1921 року, яка діяла на засадах самоврядування, яка мала сирітську раду і сирітського суддю, а також притулки для потребуючих допомоги.

Важливим напрямом соціальної підтримки на селі було створення у 1922 році, селянського комітету взаємодопомоги, на які було покладено функції самозабезпечення і патронажу нужденних.

Головними формами діяльності таких комітетів були: надання індивідуальної допомоги червоноармійцям, інвалідам (надавалися пільги для отримання кредиту на купівлю сільськогосподарської техніки. В 1927 році затрати держави на допомогу сільській бідноті УСРР становила 60 млн. крб., а на протязі 1928 – 1929 рр. ця сума збільшується вдвічі. Для надання позик бідняцьким господарствам було засновано фонд бідноти); соціальна взаємодопомога (громадська оранка, запасні склади, підтримка шкіл і лікарень, хат-читалень, будинків для інвалідів): правова допомога (захист інтересів малозабезпечених при стягуванні податків, наділенні лугами, лісом). Комітети мали стежити за тим, щоб землі малозабезпечених були оброблені, організовувати недільники, нести відповідальність

за «задоволення інших господарських потреб сиріт, інвалідів, бідноти, ... за недопущення експлуатації їх куркульством».

На відміну від колишньої селянської допомоги і взаємодопомоги, відповідальність за малозабезпечених, стає обов'язковою повинністю. Тобто держава допомагає певним групам селян за рахунок коштів інших груп, сама нічого не вкладаючи, хоч податки на селян були на той час головним джерелом наповнення держбюджету¹⁶.

І з суцільною колективізацією відпала потреба в трудовій допомозі з боку селянських товариств. В нових умовах вони здійснювали допомогу колгоспнику у разі хвороби, втрати працездатності, втрати годувальника. Згідно статуту сільськогосподарської артіль, затвердженого в березні 1930 року, на колгоспи покладался обов'язок соціального забезпечення непрацездатних колгоспників, умови та розміри допомоги вирішувалося правлінням колгоспу¹⁷.

Одним із важливих напрямів діяльності державних органів соціального забезпечення в 20-ті роки була боротьба з дитячою безпритульністю. У перші роки радянської влади ці завдання покладалися на Раду захисту дітей, а пізніше – на Комісію з поліпшення життя дітей при ВЦВК (з 1921 р.). Проблема безпритульних дітей вирішувалась шляхом відкриття дитячих будинків, трудових комун, виховних колоній. Тривав пошук шляхів соціального виховання. У ці роки було створено дитячу соціальну інспекцію при відділі правового захисту дітей Наркомату освіти, що вела боротьбу з жебрацтвом, безпритульністю, експлуатацією дітей. 12 червня 1920 року РНК УСРР було прийнято декрет «Про відповідальність неповнолітніх», яким створювалися комісії у справах неповнолітніх, з метою використання заходів виховного характеру¹⁸.

Вживалися заходи щодо влаштування безпритульних дітей-сиріт і тих, що знаходилися у дитячих закладах, в інші сім'ї. У 1928 році ВЦВК і Раднарком прийняли «Постанову про передачу вихованців дитячих будинків у селянські та міські родини». Приділялася увага забезпеченню підлітків і молоді роботою в умовах зростання безробіття. Приймалися постанови уряду, згідно з якими всі державні, кооперативні, громадські, приватні установи та підприємства були зобов'язані заповнити передбачену колективними договорами певну кількість робочих місць підлітками до зазначеного терміну¹⁹.

У 20-ті роки одним з основних завдань соціального забезпечення було проведення соціальної роботи з інвалідами. У 1925 році

Раднарком УСРР прийняв «Положення про забезпечення в порядку соціального страхування інвалідів праці та членів родин, померлих або відсутніх з невідомих причин»²⁰. Згідно якому, право на пенсійне забезпечення в разі втрати працездатності внаслідок старості отримували непрацездатні робітники та службовці.

Проблемами інвалідів та малозабезпечених людей займалися і громадські організації. У квітні 1918 року в Києві було організовано товариство Червоного Хреста, який займався допомогою біженцям, інвалідам, дітям-сиротам, військовополоненим, проводив боротьбу з тифом та іншими масовими інфекціями, займався створенням шпиталів, пунктів харчування, санітарною освітою населення. Протягом 20-х років, силами товариства Червоного хреста було створено чисельні будинки для безпритульних, протиепідемічні диспансери, амбулаторії. Товариство налагодило міжнародні зв'язки і використовувало допомогу із-за кордону для забезпечення населення найнеобхіднішим²¹. Всеукраїнське товариство інвалідів – метою якого було розробка та розгляд пропозицій з соціальної опіки інвалідів, їх соціальної адаптації та реабілітації; Всеукраїнське товариство сліпих – метою якого, було створення комплексної системи соціальної реабілітації сліпих, що передбачає, медичну та професійну допомогу; Всеукраїнське товариство глухонімих – основною метою було, поліпшення побутових проблем глухих та глухонімих, поліпшення їх матеріального становища, освіти та працевлаштування²².

Особливі умови праці й організації побуту інвалідів викликали необхідність створення кас взаємодопомоги, їхнє призначення полягало у виконанні соціально-побутових функцій з обслуговування інвалідів: організації санаторно-курортної допомоги, мережі дитячих закладів, надання позики, активно розвивається протезування інвалідів.

У 1931 році при НКСЗ утворюється Рада з працевлаштування інвалідів, у розпорядження якої мали направлятися спеціально заброньовані на промислових підприємствах робочі місця у кількості до 2% від їхнього загального числа. Такі ж ради утворюються в областях, районах, містах. Існували планові показники розподілу інвалідів по підприємствах²³.

Оцінюючи соціальну роботу СРСР у цей період, можна відзначити, що явною помилкою уряду було намагання замкнути свою діяльність із соціальної допомоги та забезпечення виключно на державі, згорнувши роботу громадських, благодійних організацій та приватних

осіб. Ефективне здійснення політики соціального забезпечення лише на основі держбюджетних коштів можливе тільки в економічно розвинутих країнах. В умовах економічної розрухи відмова від участі в сферах допомоги широкому колу громадськості означало обмеження можливості надання соціальної допомоги населенню країни.

Негативною стороною соціальної політики цих років визнається і практика розв'язання проблем одних категорій населення за рахунок прав і свобод інших, наприклад церковнослужителями, з усунення їх від справи соціальної підтримки.

Історія нашої країни свідчить про використання різноманітних форм соціальної опіки. Проте така опіка мала в основному громадський характер і була по суті громадською соціальною допомогою, яка не могла повністю задовольнити потреби громадянського суспільства, була періодичною, не мала та й не могла мати загальнообов'язкового характеру. Однак слід визнати, що багатий соціальний досвід громадської опіки став тим моральним підґрунтям, на основі якого сформувалися громадська думка та уявлення суспільства про обов'язок та про основні засади організації державного соціального забезпечення: про необхідність встановлення державної системи соціального забезпечення за допомогою правового регулювання; здійснення соціального забезпечення усього населення, а не його вибраної частини; встановлення на законодавчому рівні соціальних стандартів у цій сфері як мінімально допустимого обсягу матеріальних благ, права на які має людина²⁴.

Примітки

¹ Конституція України. – К., 1996. – Ст. 46.

² Там само. – Ст. 1.

³ Болотіна Н. Б. Право соціального захисту України. – К., 2005. – С. 15.

⁴ Захаров М. Л., Тучкова Э. Г. Право социального обеспечения России: – М., 2001. – С. 14-15.

⁵ Горілий Г. Історія соціальної роботи. – Тернопіль, 2004. – С. 109.

⁶ Ковалинський В. Из истории труда и социальной политики // Пенсійний кур'єр. – 2007. – № 35. – С. 10.

⁷ Болотіна Н. Б. Право соціального захисту України. – К., 2005. – С. 43.

⁸ Основи соціальної роботи за ред. Т. Семигіної, І. Грити. Ч. І. – К., 2004. – С. 48.

⁹ Історія держави і права української РСР. В 2-х т. 1917-1967./ Редкол. Б. М. Бабій / Т. 1. 1917 – 1937рр. – К., 1967. – С. 439.

- ¹⁰ *Съезды Советов Союза Советских Социалистических Республик. Т. 4. Часть I. 1917-1937гг. – М., 1962. – С. 413.*
- ¹¹ *Съезды Советов Союзов Советских Социалистических Республик. Т. 3. 1922-1936гг. – М., 1960. – С. 80.*
- ¹² *Кодекс законов о труде: С изменениями и дополнениями по 15 сент. 1926г. – Х., 1926. – С. 132.*
- ¹³ *Там само. – С. 137.*
- ¹⁴ *Грирогьева И. А. Келасьев В. Н. Теория и практика социальной работы. – СПб., 2004. – С. 298.*
- ¹⁵ *Холостова Е. И. Социальная работа на селе: История и современность. – М., 2006. – С. 25.*
- ¹⁶ *Горілий.Г. Історія соціальної роботи. – Тернопіль, 2004. – С. 114.*
- ¹⁷ *Холостова Е. И. Социальная работа на селе: История и современность. – М., 2006. – С. 44.*
- ¹⁸ *Історія держави і права української РСР / Редкол.Б. М. Бабій / Т. 1. 1917 – 1937рр. – К., 1967. – С. 321.*
- ¹⁹ *Хронологічне зібрання законів, указів Президії Верховної Ради, постанов і розпоряджень уряду Української РСР. Т. I. 1917 – 1941 рр. – К., 1963. – С. 139.*
- ²⁰ *Съезды Советов Союзов Советских Социалистических Республик. Т. 3. 1922-1936гг. – М., 1960. – С. 107.*
- ²¹ *Соціальна робота. Книга II. – К., 2002. – С. 58.*
- ²² *Грирогьева И. А. Келасьев В. Н. Теория и практика социальной работы. – СПб., 2004. – С. 299.*
- ²³ *Горілий.Г. Історія соціальної роботи. – Тернопіль, 2004. – С. 123.*
- ²⁴ *Болотіна Н. Б. Право соціального захисту України. – К., 2005. – С. 43.*

Резюме

Рышкова А. А. *Советская политика в сфере социального обеспечения в УССР (20-тые – нач. 30-х годов XX в.).*

Стаття посвящена діяльності радянського уряду в сфері соціального забезпечення на території УРСР в 20-ті – поч. 30-х років ХХ в.

Після приходу до влади більшовиків, політика в сфері соціального забезпечення суттєво змінилась. Дуже швидко здійснюється отождествлення суспільства і держави, в результаті чого, в системі соціального забезпечення починає домінувати держава, при цьому зводяться до нуля діяльність громадських і приватних благодійних організацій. Основними напрямками роботи по соціальному забезпеченню держави стало боротьба з безробіттям, з дитячою безпритульністю, допомога інвалідам і обідневим селянам.