

Ю.П. Бокарев

д.и.н., проф., Институт экономики РАН, Москва

ДИСКУССИИ МЕЖДУ ПРАВИТЕЛЬСТВОМ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЯМИ О СОЦИАЛЬНОМ СТРАХОВАНИИ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ

Аннотация. На рубеже XIX и XX вв. в России обострился вопрос о социальном страховании. Однако его решение тормозилось спорами между государством и предпринимателями. Если государство стремилось возложить все финансовые вопросы на индивидуальных предпринимателей, то последние стремились разделить это бремя с государством или, во всяком случае, ввести коллективную ответственность предпринимателей. Нерешенность социальных проблем обострило борьбу рабочих с предпринимателями и государством.

Ключевые слова: *обязательное социальное страхование, кассы страхования, больничные кассы, страховые выплаты, социальное призрение.*

Классификация JEL: N33, N43.

Быстрая индустриализация России породила так называемый «рабочий вопрос». Он включал большое число нерешенных социальных проблем, вызывавших волну стачек и волнений рабочих. По примеру западных стран в России стали создаваться нелегальные социалистические партии, стремившиеся возглавить борьбу рабочих и направить ее против самодержавия. Чтобы предотвратить надвигающуюся революцию, требовалось развитие рабочего законодательства и не в последнюю очередь принятие законов о социальном страховании рабочих.

Еще в 1881 г. Общество для содействия русской промышленности и торговле представило министру внутренних дел Н. П. Игнатьеву проекты создания государственных касс страхования от несчастных случаев и выплаты пенсий рабочим [Труды Общества для содействия... (1892) Ч. 21. Отд. 1. С. 1–8; (1895). Ч. 23. Отд. 1. С. 6–9]. Но правительство считало необходимым ввести индивидуальную ответственность предпринимателей при несчастных случаях с рабочими. Оно не сознавало, что в случае банкротства или кризисного положения предприятия рабочие могут остаться без выплат. Тем не менее соответствующий проект был разработан Советом торговли и мануфактур Министерства финансов в 1893 г.

На проходившем в Нижнем Новгороде с 4 по 17 августа 1896 г. III Всероссийском торгово-промышленном съезде были рассмотрены вопросы страхования от несчастных случаев и болезней, врачебной помощи, продолжительности рабочего дня, применения детского и женского труда, воскресного и праздничного отдыха и т.д. Съезд высказался за государственное страхование рабочих как наилучшую форму обеспечения рабочих и их семей при несчастных случаях. [Труды Высочайше разрешенного... С. 68–80; 201–226; 315–328].

Однако возглавлявший Министерство финансов С. Ю. Витте упорно проводил курс на введение закона об индивидуальной ответственности предпринимателей. Им была создана специальная комиссия для переработки законопроекта 1893 г. Ее работу возглавил товарищ министра В.И. Ковалевский. Над новым законопроектом комиссия работала почти три года (1899–1901 гг.).

2 июня 1903 г. закон «О награждении владельцами промышленных предприятий рабочих и служащих, утративших трудоспособность вследствие несчастных случаев» был утвержден царем, а с 1 января 1904 г. вступил в силу. В нем устанавливались размеры «награждения»: при полной потере трудоспособности выплачивалась постоянная пенсия

в размере $\frac{2}{3}$ заработка; в таком же размере выплачивалась пенсия семье в случае смерти рабочего. Закон не предусматривал страхования от профессиональных заболеваний, старости и безработицы [Полное собрание законов... Собр. Ш. Т. XXIII № 23060]. Поэтому закон 1903 г. не оправдал надежд на ослабление напряженности в отношениях предпринимателей с рабочими.

Необходимость введения более широкого государственного страхования стала очевидной в условиях нарастания революционных настроений. Поэтому общество для содействия русской промышленности и торговле в 1904 г. подготовило и направило в Министерство финансов «Положение о страховании от болезней», проект о больничных кассах, а в начале 1905 г. — проект страхования от несчастных случаев. По вопросам страхования рабочих на случай инвалидности и старости Обществом были представлены только общие предложения. Кроме того, в 1905 г. Общество для содействия русской промышленности и торговле разработало проект положения о Главном управлении по страхованию от несчастных случаев, на которое возлагалось все дело страхования, и о местных страховых обществах [Труды общества для содействия... (1906). Ч. 28. Отд. 1. С. 2–15; Отд. 2. С. 1–6].

В указе от 12 декабря 1904 г. констатировалась необходимость мер по государственному страхованию рабочих и провозглашалось твердое обещание его реализации. Однако время было упущено. События 9 января 1905 г. ознаменовали начало первой российской революции.

Стачки и уличные бои активизировали работу Министерства финансов. Сущность представленного им первоначального проекта государственного страхования рабочих и служащих на фабриках и заводах сводилась к следующему: больничные кассы функционируют на средства от обязательных взносов рабочих и предпринимателей; расходы по страхованию от несчастных случаев возлагаются на промышленников; страховые взносы на случай инвалидности и старости вносятся рабочими, промышленниками и государством совместно. Это соответствовало немецким законам, но были и различия. Так, при создании больничных касс взносы с промышленников составляли половину платежей, а в Германии $\frac{2}{3}$ вносили рабочие, а $\frac{1}{3}$ — предприниматели. Обязательные взносы по страхованию от инвалидности и старости были в два раза выше в сравнении с германскими нормами. Право на пенсию устанавливалось с 55-летнего возраста вместо 70 лет в Германии [Рабочий вопрос в комиссии... . С. 13, 22, 29–30]. Все это было расценено промышленниками как попытка царизма выйти из революции за счет предпринимателей.

В условиях спада революции (1906–1907 гг.) правительство, не предвидя нового обострения социальной борьбы, отложило введение обязательного социального страхования на неопределенный срок. Только в 1912 г. Третья Государственная Дума приняла законы «Об обеспечении рабочих на случай болезни», «О страховании рабочих от несчастных случаев на производстве», «Об утверждении Совета по делам страхования рабочих», «Об утверждении Присутствий по делам страхования рабочих» [Полное собрание законов... Собр. III. Т. XXXII. Отд. 1. № 37444–37447]. Финансирование осуществлялось за счет взносов предпринимателей и работников. Рабочими органами страхования на местах были больничные страховые кассы и страховые товарищества, которые существовали на предприятиях с числом рабочих не менее 200. В Петербурге был создан Совет по делам страхования рабочих, а в губерниях – страховые присутствия. Система социального страхования охватила не более 20% рабочих. На предприятия с числом рабочих до 20 человек она не распространялась. А таковых в стране была треть. Поэтому попытки сделать пенсионное страхование всеобщим в дореволюционной России ни к чему не привели, а страховые выплаты были ничтожными по размеру.

В 1905 г., в связи с высокой опасностью выполнения служебных обязанностей, право на пенсию получили все чины полиции, оставившие службу вследствие ран и других повреждений здоровья, полученных при указанных условиях. Размер пенсий мог достигать

годового оклада. Вдовы и дети убитых полицейских получали пенсию в том же размере. При этом стаж службы погибших не учитывался [Кульчицкий, 2008. С. 199–204]. Это привело к значительному сокращению увольнений из рядов полиции. Если в начале 1900-х гг. ежемесячно увольнялось до 35 российских полицейских, а в 1905 г. – уже до 70 лиц, то на 1910 г. число увольняющихся сократилось до 9 человек, поскольку их служба стала социально защищенной. 18 марта 1909 г. был утвержден закон о пенсиях лицам, пострадавшим от преступных деяний [Булатов, Пальгунов, 1910. С. 162].

Тяжелое материальное положение большинства населения России, экономическая разруха и политический хаос вынудили Временное Правительство образовать 5 (18) мая 1917 г. Министерство государственного призрения. Его задачи заключались в налаживании государственного финансирования социального призрения; разработке проектов необходимых социальных законов; осуществлении надзора за деятельностью волостных, уездных и губернских земств, а также городов при оказании социальной помощи нуждавшимся; подготовке кадров для государственных, земских и городских учреждений призрения [ГАРФ. Ф. 6787. Оп. 1. Д. 118. Л. 1].

Справиться с этими задачами было довольно трудно. Прежде всего, мешала министерская чехарда. За полгода сменилось четыре министра государственного призрения. Почти все они были кадетами и разделяли утопическую идею децентрализации социального страхования, передачи его в ведение органов местного самоуправления и общественных организаций. Государству они отводили только роль координатора и контролера действий местного управления. Даже в развитых европейских странах создать такую систему было трудно. В России же с ее гигантской концентрацией кадров и финансовых средств в столицах, с одной стороны, и нищетой, неразвитостью, склонностью к воровству местного самоуправления, с другой стороны, об этом нельзя было даже мечтать.

Таким образом, продолжавшиеся около 30 лет дискуссии о социальном страховании лишь частично увенчались успехом. Интересы государства и предпринимателей во многом не совпадали. Если государство стремилось возложить все финансовые вопросы на индивидуальных предпринимателей, то последние стремились разделить это бремя с государством или, во всяком случае, ввести коллективную ответственность предпринимателей. Отсутствие устраивавшего всех социального законодательства нагнетало напряженность в отношении рабочих к предпринимателям и государству накануне революции.

ЛИТЕРАТУРА

- Булатов П.Н., Пальгунов К.А. (1910). Сборник законоположений о пенсионных правах лиц гражданского медицинского ведомства. Пенсионные права врачей, ветеринарных врачей, фармацевтов, фельдшеров, фельдшерниц, повивальных бабок, сестер милосердия и пр. СПб.: Изд. К.Л. Риккера. С. 162. ГАРФ. Ф. 6787. Оп. 1. Д. 118. Л. 1.
- Кульчицкий А.В. (2008). История пенсионного обеспечения россиян: 1827–1917 гг. // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. № 35 (76) Ч. 1. СПб.: Книжный дом. С. 199–204.
- Полное собрание законов Российской империи. Собр. III. Т. XXXII. Отд. 1. № 37444–37447.
- Полное собрание законов Российской империи. Собр. III. Т. XXIII. № 23060.
- Рабочий вопрос в комиссии В.Н. Коковцова в 1905 г.: Сборник документов. М., 1926. С. 13, 22, 29–30.
- Труды Высочайше разрешенного Всероссийского торгово-промышленного съезда 1896 г. в Нижнем Новгороде. Т. III. Вып. V. СПб., 1897. С. 68–80; 201–226; 315–328.
- Труды Общества для содействия русской промышленности и торговле. Ч. 21. Отд. 1. СПб., 1892. С. 1–8; Ч. 23. Отд. 1. СПб., 1895. С. 6–9.
- Труды Общества для содействия русской промышленности и торговле. СПб., 1906. Ч. 28. Отд. 1. С. 2–15; Отд. 2. С. 1–6.

Бокарев Юрий Павлович

yurij-bokarev@yandex.ru

Yury Bokarev

doctor habilitatus in history, professor, chief researcher of the Institute of Economics, the Russian Academy.

yurij-bokarev@yandex.ru

DISCUSSIONS BETWEEN THE STATE AND ENTREPRENEURS IN RUSSIA ON SOCIAL INSURANCE IN THE LATE XIX – EARLY XX CENTURY

Abstract. At the turn of XIX and XX century in Russia has escalated the issue of social insurance. However, its decision was hampered by disputes between the state and entrepreneurs. If the state sought to place all financial issues on individual entrepreneurs, the latter sought to share this burden with the state or, in any case, to introduce collective responsibility of entrepreneurs. Many unresolved social problems aggravated the struggle of the workers against the employers and the state.

Keywords: *Mandatory social insurance, insurance offices, health insurance, insurance benefits, social welfare.*

JEL Classification: N33, N43.

REFERENCES

- Bulatov P.N., Palgunov K.A.* (1910). *Sbornik zakonopolozheniy o pensionnykh pravakh lits grazhdanskogo meditsinskogo vedomstva. Pensionnyye prava vrachey, veterinarnykh vrachey, farmatsevtov, feldshero, feldsherits, povival'nykh babok, sester miloserdiya i pr.* [Collection of legal provisions on the pension rights of persons in the civil medical department. Pension rights of doctors, veterinarians, pharmacists, medical assistants, paramedics, midwives, nurses, etc]. St. Petersburg: Ed. K.L. Ricker, 1910.
- GARF. F. 6787. Op. 1. D. 118. L. 1.
- Kulchitsky A.V.* (2008). *Istoriya pensionnogo obespecheniya rossiyan: 1827–1917 gg.* [History of Russian Pension Insurance: 1827–1917] // *Izvestiya Rossiyskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta im. A.I. Gertsena.* № 35 (76) CH. 1. SPb.: Knizhnyy dom, 2008.
- Polnoye sobraniye zakonov Rossiyskoy imperii. Sobr. III. T. KHKHKHII. Otd. 1. № 37444–37447* [The complete collection of laws of the Russian Empire. Collected III. T. XXXII. Separate 1. No. 37444–37447].
- Polnoye sobraniye zakonov Rossiyskoy imperii. Sobr. SH. T, XXIII. № 23060* [The complete collection of laws of the Russian Empire. Collected Sh. T, XXIII. No. 23060].
- Rabochiy vopros v komissii V. N. Kokovtsova v 1905 g.: Sbornik dokumentov* [The question of the working class in the commission of V.N. Kokovtsov in 1905: Collection of documents]. M., 1926.
- Trudy Vysochayshe razreshennogo Vserossiyskogo torgovo-promyshlennogo s'yezda 1896 g. v Nizhnem Novgorode.* [Proceedings of the Highest permitted All-Russian Commercial and Industrial Congress in 1896 in Nizhny Novgorod] T. III. Vyp. V. SPb., 1897.
- Trudy Obshchestva dlya sodeystviya russkoy promyshlennosti i torgovle.* [Proceedings of the Society for the promotion of Russian industry and commerce]. SPb., 1892; SPb., 1895.
- Trudy Obshchestva dlya sodeystviya russkoy promyshlennosti i torgovle* [Proceedings of the Society for the promotion of Russian industry and commerce]. SPb., 1906.