

В.В. ИСАКОВ

ЗАЧЁТНЫЙ МЕХАНИЗМ СТРАХОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

**Как он появился в российском
социальном страховании**

Монография

12+

Владимир Викторович Исаков
Зачетный механизм страхового
обеспечения. Как он
появился в российском
социальном страховании

*http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=42649645
SelfPub; 2019*

Аннотация

Книга посвящена истории становления одного из важнейших механизмов осуществления российского социального страхования. Острота и политическая значимость проблемы внедрения зачетного механизма страхового обеспечения, неоднозначное отношение к ней теоретиков и практиков социального страхования и профсоюзного движения, партийных и советских органов, наличие большого фактического материала из архивных и других источников, изложение позиций непосредственных участников происходящих процессов и событий в социальном страховании и вокруг него придают книге особый интерес и ценность.

Содержание

Предисловие	4
1. Место работы трудящихся и их страховое обеспечение	15
2. Зачетный механизм социального обеспечения при «военном коммунизме»	27
Конец ознакомительного фрагмента.	42

Предисловие

Страхование обеспечения застрахованных граждан в связи с их временной нетрудоспособностью в большинстве субъектов Российской Федерации осуществляется в настоящее время по месту их работы с использованием так называемого зачетного механизма. Суть его сводится к назначению, начислению и выплате страховых пособий по временной нетрудоспособности не органами социального страхования, а персоналом самих страхователей (предприятий, организаций и учреждений) в счет причитающихся с них страховых взносов с последующим перерасчетом со страховыми органами по оплаченным и выданным пособиям. В случае если начисленных страхователем страховых взносов недостаточно для выплаты пособий застрахованным лицам (работникам) в полном объеме, он обращается за необходимыми средствами к страховщику – в территориальный орган Фонда социального страхования по месту своей регистрации.

Зачётный механизм страхового обеспечения



Зачетный механизм страхового обеспечения был изобретен в конце 1920-х годов и действовал в системе социального страхования, находившейся в ведении Народного комиссариата труда СССР. В связи с ликвидацией в 1933 году этого наркомата управление социальным страхованием вместе с зачетным механизмом страхового обеспечения на 60 лет перешло к профсоюзам.

Зачетная система организации социального страхования была вполне адекватна для социалистического государства. Она позволила не только Зачетная система организации социального страхования была вполне адекватна для социалистического государства. Она позволила не только максимально приблизить к застрахованному выплату пособий, ко-

которые он получал на своем предприятии, но и являлась эффективным инструментом страховой демократии, так как решения о назначении пособия или в его отказе принимались коллегиальными органами, избранными трудящимися: сначала – выплатами пунктами, с 1937 года – советами, а с 1958 года – комиссиями по социальному страхованию фабрично-заводских комитетов профсоюзов.

Кроме того, зачетный механизм переводил страхователя из пассивного плательщика страховых взносов в активного участника страховой системы, возлагая на него ответственность за рациональное (путем сокращения расходов за счет введения различных профилактических программ) и целевое использование средств (путем проведения активной работы по управлению социальными страховыми рисками). В 1960–1980-е годы эти действия поощрялись и экономически стимулировались государством. Постановлением Совета Министров СССР «Об улучшении организации работы по государственному социальному страхованию и использованию средств, выделяемых на эту цель» от 9 апреля 1968 года был введен новый порядок планирования и расходования средств соцстраха, направленный на повышение экономической заинтересованности администрации и трудовых коллективов предприятий в снижении заболеваемости. Это достигалось путем создания на предприятиях двух фондов: фонда профилактической работы, который формировался за счет экономии средств от снижения травматизма и забо-

леваемости, и фонда оздоровительной работы, образуемого в результате перевыполнения доходной части сметы по социальному страхованию. В распоряжении предприятий и организаций в этих фондах скапливались значительные суммы, которые направлялись на развитие лечебной базы заводских здравпунктов, санаториев, профилакториев, приобретение путевок на санаторно-курортное лечение и отдых трудящихся и на охрану труда, что приводило к снижению заболеваемости в трудовых коллективах и повышению производительности труда.

В начале 1990-х годов управление социальным страхованием от профсоюзов вернулось к государственным органам. При Правительстве Российской Федерации был образован государственный страховщик – Фонд социального страхования Российской Федерации. Ему в наследство от профсоюзов достался и зачетный механизм страхового обеспечения.

Однако переход на рыночную экономику и изменение социально-трудовых отношений как в рамках государства, так и внутри предприятий стали приводить к сбою в работе зачетной системы, во многом опиравшейся на организационные ресурсы хозяйственной и партийной дисциплины. Многие предприятия в силу тяжелого финансового положения оказались не в состоянии своевременно выплачивать пособия работникам. Многомесячные задержки этих платежей приобретали массовый характер. Люди оказались беззащитными и в случаях банкротства или ликвидации предпри-

ятий. Появились многочисленные факты неуплаты страховых взносов, отказа в выплате пособий. Страховое обеспечение трудящихся, осуществляемое страхователями по зачетному механизму, минуя страховщика – Фонд социального страхования, затрудняло полноценный контроль за средствами обязательного социального страхования и создавало почву для разного рода злоупотреблений и мошенничества со стороны застрахованных граждан, страхователей и медицинских организаций. В то же время к работодателям постепенно приходило понимание того, что они выполняют не свойственные им функции в сфере социального страхования при наличии государственного страховщика.

С 1 июля 2011 года, хотя и с большим опозданием, началось реформирование системы социального страхования, предусматривающее ликвидацию зачетного механизма и переход на уплату страхователями страховых взносов в полном объеме и осуществление назначения, начисления и выплат страхового обеспечения их получателям напрямую органами Фонда социального страхования Российской Федерации.

Переход к системе прямых выплат страхового обеспечения – это масштабный проект, который связан с разработкой и внедрением новых электронных технологий приема и обработки данных, с изменениями в структурно-кадровой политике, созданием оборотного запаса денежных средств, необходимых для бесперебойных выплат.

К началу реализации проекта, в 2010 году, расходы на

пособия по временной нетрудоспособности и материнству составили 182,5 млрд рублей. Было оплачено 392,6 млн дней временной нетрудоспособности.¹ Ежегодно оплачиваются около 40 млн больничных листов. Все эти расходы с применением зачетного механизма страхового обеспечения осуществляли страхователи (предприятия, организации и учреждения), которых числилось на учете в органах Фонда около 5 млн с числом работающих более 58 млн человек.

Учитывая, что решение перечисленных выше задач по реализации проекта по ликвидации зачетного механизма и переходу на прямые выплаты страхового обеспечения одновременно во всех субъектах Российской Федерации несло в себе высокий социальный риск, были выбраны несколько территорий для его отработки на практике.

Правительство Российской Федерации своим постановлением от 21 апреля 2011 года № 294 «Об особенностях финансирования, назначения и выплаты в 2011 году страхового обеспечения, иных выплат и расходов» для проведения эксперимента определило Нижегородскую область и Карачаево-Черкесскую Республику. С июля 2012 года в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 20.12.2011 № 1054 к реализации пилотного проекта подключились Астраханская, Курганская, Новгородская, Новосибирская, Тамбовская области и Хабаровский край.

¹ Афанасьев С.А. развитие социального страхования в России. – Вестник государственного социального страхования. 2011, №11(136), с.12.

В ходе реализации пилотного проекта в перечисленных выше субъектах Российской Федерации было установлено, что переход на прямые выплаты застрахованным лицам страхового обеспечения страховщиком позволяет:

- решить проблему обеспечения пособиями по социальному страхованию застрахованных лиц, работодатель которых либо имеет финансовые проблемы (картотеку на счете), либо фактически прекратил свою деятельность;
- создать систему контроля за обоснованностью назначения пособия и правильностью расчета его размера;
- внедрить механизм электронного обмена информацией со всеми участниками пилотного проекта (страхователями, лечебными учреждениями, органами государственных социальных внебюджетных фондов, органами социальной защиты населения, МСЭ и т.д.);
- отработать технологию листка нетрудоспособности в электронном виде для его внедрения;²
- создать систему мониторинга схем возможного страхового мошенничества, включая систему контроля за фальшивыми бланками листов нетрудоспособности до назначения

² с 2014 года в ряде регионов России начался эксперимент по переводу больничного листка в электронный вид, а уже через три года федеральным законом от 01.05.2017 № 86-ФЗ «о внесении изменений в статью 13 федерального закона «об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» и статьи 59 и 78 федерального закона «об основах охраны здоровья граждан в российской федерации» с 1 июля 2017 года наряду с привычными бумажными бланками в России было узаконено введение электронных листов нетрудоспособности (больничных).

и выплаты пособий, что невозможно сделать при зачетной системе.

К пилотному проекту по ликвидации зачетного механизма страхового обеспечения и переходу на прямые выплаты пособий органами Фонда ежегодно присоединяли по несколько субъектов Российской Федерации: в 2015 году – Белгородская, Ростовская, Самарская области, г. Севастополь, Республика Татарстан и Республика Крым; с 1916 года – Калининградская, Брянская, Калужская, Липецкая, Ульяновская области и Республика Мордовия; с 1917 года – Республика Адыгея, Республика Алтай, Республика Бурятия, Республика Калмыкия, Алтайский и Приморский край, Амурская, Вологодская. Омская, Орловская, Магаданская, Томская области, также Еврейская автономная область. С 1 июля 2018 года к пилотному проекту присоединены еще 8 регионов: Кабардино-Балкарская Республика, Республика Карелия, Республика Северная Осетия – Алания, Республика Тыва, Костромская и Курская области. В настоящее время в пилотном проекте участвуют 39 региональных отделений Фонда. Еще 46 регионов ждут своей очереди.

Предлагаемая книга кандидата исторических наук, советника председателя Фонда социального страхования Российской Федерации В. В. Исакова посвящена истории возникновения зачетного механизма страхового обеспечения, который формировался на протяжении нескольких лет.

Общеизвестно, что историю делают люди. Не является

исключением и история развития социального страхования. В книге показаны личности, от которых зависели изобретение, внедрение и дальнейшая судьба зачетного механизма страхового обеспечения. В его разработке принимали активное участие представители профсоюзов, Рабоче-крестьянской инспекции, Центрального управления социального страхования, ВСНХ и других органов советской власти. Среди них – Нарком социального обеспечения А. Винокуров и его заместитель Н. Милютин, секретарь ВЦСПС А. Догадов, Нарком труда СССР В. Шмидт, член Центральной Контрольной комиссии ВКП(б) Н. Мальцев, начальник организационного управления, а затем управления социального страхования Наркомата социального обеспечения РСФСР И. Сегалович, начальники Центрального управления социального страхования Наркомата труда СССР Л. Немченко и В. Котов, заведующие административно-организационным и фондовым отделами Центрального управления социального страхования НКТ СССР Б. Файнгольд и Н. Быховский, заведующий организационным отделом Главного управления социального страхования РСФСР, секретарь Всероссийского совета социального страхования Б. Любимов, заведующий тарифно-экономическим отделом (ОТЭ) ВЦСПС Л. Гинзбург, заведующий отделом экономики труда ВСНХ Р. Я. Эмдин и другие.

Механизм прямых выплат



Острота и политическая значимость проблемы внедрения в 1920-е годы зачетного механизма страхового обеспечения, неоднозначное отношение к ней перечисленных выше теоретиков и практиков социального страхования и профсоюзного движения, партийных и советских органов, наличие большого фактического материала из архивных и других источников, изложение позиций непосредственных участников происходящих процессов и событий в социальном страховании и вокруг него придают книге особый интерес и историческую ценность. Простым и доступным языком она рассказывает о сложных путях становления отечественного социального страхования, вскрывает любопытные аналогии в его развитии, убедительно доказывает необходимость соблюдения принципов социального страхования.

Материал может представлять интерес для всех получателей страхового обеспечения, работодателей, работников профсоюзных, налоговых органов и государственных социальных внебюджетных фондов, научных работников, преподавателей.

давателей, студентов, аспирантов, слушателей системы повышения квалификации и подготовки кадров.

Секретарь Федерации Независимых Профсоюзов России, кандидат социологических наук, Заслуженный работник социальной защиты населения Российской Федерации, член Правления Фонда социального страхования Российской Федерации И. Г. Шанин

1. Место работы трудящихся и их страховое обеспечение

Зачетный механизм страхового обеспечения был внедрен в практику социального страхования в 1928–1931 годах и действует в системе российского социального страхования до настоящего времени около 90 лет.

Страховое обеспечение трудящихся предусматривает прохождение четырех основных операций:

1. начисление страховых взносов;
2. принятие решения о назначении пособия;
3. начисление (расчет) пособия;
4. выплату пособия застрахованному.

Если начисление и выплата пособия представляют собой чисто технические операции, то принятие решения о его назначении является операцией другого порядка. Эта функция предполагает управленческое действие по расходованию средств соцстраха. Поэтому принимать решения, распоряжаться средствами соцстраха однозначно должны те, кому они принадлежат.

В конце 19-го – начале 20-го века существовало мнение, что средства социального страхования принадлежат застрахованным трудящимся. Так, с точки зрения известного теоретика соцстраха профессора Л. Забелина, средства на со-

циальное страхование являются частью доли рабочего класса в общественном доходе, частью его заработной платы.

«Эти средства, – писал он, – могут или поступать в распоряжение рабочего непосредственно, выдаваться ему на руки и потом уже обращаться на дело социального обеспечения... или они могут расходоваться на социальное обеспечение, не попадая в руки рабочего, а поступая в органы социального обеспечения непосредственно от предпринимателя или из других источников. Но они не перестают от этого быть, по существу, для рабочего класса его заработной платой, только в скрытой форме <.> Средства, расходуемые на социальное обеспечение, – делает вывод Л. Забелин, – есть по существу часть доли рабочего в общественном доходе, часть его заработной платы»³.

Аналогичных взглядов придерживался заведующий отделом социального страхования Министерства труда Временного правительства С. Шварц. По его мнению, не было никакой разницы в том, делаются ли отчисления на страховые взносы из зарплаты рабочих или эти взносы целиком покрываются предпринимателями. В обоих случаях страхование проводится за счет части зарплаты рабочих; разница только в том, что в первом случае делаются прямые вычеты из зарплаты, а во втором зарплата заранее определяется рабо-

³ Забелин Л. теория социального обеспечения. М., 1924, с. 167.

тодателем ниже на ту сумму, какая идет на социальное страхование. В такой ситуации С. Шварц считал, что «предприниматели при освобождении рабочих от страховых взносов уменьшат размер заработной платы»⁴.

Другой российский специалист по соцстраху того периода А. Ю. Вегнер также полагал, что средства соцстраха принадлежат рабочим. В своей книге «Пенсии престарелым или страхование на случай старости?», изданной в 1907 году, он приводит в этой связи достаточно емкую по своему содержанию цитату из листка немецких профсоюзов:

«В действительности ни один предприниматель не платит ведь этих взносов из своего кошелька, а берет их из доходов предприятия, заработанных для него теми же рабочими. Если выражаться точно, то и здесь идет дело о взносах рабочих»⁵.

Автор проекта первого большевистского страхового закона В. И. Скрыпник при определении финансового источника страховых выплат исходил из того, что средства на социальное страхование формируются из части прибавочной стоимости, которая создается трудом наемных работников.

⁴ цит. по: Милютин Б. февральская революция и соцстрах. Вопросы страхования. 1927. № 11 (300), с. 3.

⁵ Вегнер А.Ю. Пенсии престарелым или страхование на случай старости? Харьков. 1907, с. 23. Correspondenzblatt der gewerkschaften Deutschlands. 1902. № 2.

Работодатели к созданию прибавочной стоимости, по мнению большевиков, отношения не имеют. Чтобы не отбирать у рабочих средства на соцстрах из фонда оплаты их труда, большевики предложили формировать доходную часть бюджета соцстраха из «особого прогрессивного налога на доходы со всех предприятий, на имущества и наследства, а также на доходы от личных занятий, промыслов и службы государственной, общественной и частной».⁶ Поскольку средства на соцстрах формируются из прибавочной стоимости, к созданию которой, по логике большевиков, предприниматели и государство отношения не имеют, управлять, распоряжаться этими средствами должны только сами застрахованные. Поэтому в статье 14 упомянутого проекта рабочего страхового закона в этой связи однозначно было прописано, что «в органах социального страхования не имеют представительства и участия ни хозяева, ни государство»⁷. Отсюда делался однозначный вывод о передаче дела социального страхования в руки рабочих. «Передача всего страхования в руки самих рабочих – это был революционный принцип пролетарской революции, – писал не менее известный специалист по соцстраху того периода Б. Г. Данский, – со всеми делами рабочие справятся своими собственными силами»⁸.

⁶ ВКП(б) и профсоюзы о социальном страховании. М., 1934, с. 102.

⁷ там же, с. 103.

⁸ Данский Б.Г. Советское социальное страхование. Царские, меньшевистские и советские законы. М., 1922, с. 12.

В том, что средства соцстраха принадлежат самим застрахованным, убеждены и многие нынешние специалисты по соцстраху, профсоюзные функционеры и представители государственной власти.⁹

А если средства соцстраха являются частью заработка застрахованных трудящихся, то есть, принадлежат им, то и принимать решения по расходованию этих средств на цели социального страхования – иными словами, управлять средствами социального страхования, – должны были сами застрахованные трудящиеся.

С точки зрения теоретиков и практиков социального страхования того периода, требовалось обеспечить самоуправление застрахованных трудящихся в органах управления социальным страхованием, чтобы застрахованные трудящиеся сами через своих представителей принимали решения о страховом обеспечении. Это возможно было осуществить путем приближения органов соцстраха к месту работы тру-

⁹ так, на заседании российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений 29 января 2016 года председатель ФНПР Михаил Шмаков убеждал представителей Минфина и других членов РТК, что поступающие на социальное страхование средства в виде страховых взносов – это деньги работников, которые не выдаются, не выплачиваются в денежной форме, а за работника, в рамках его фонда оплаты труда, часть его заработной платы перечисляется в страховые фонды: в Пенсионный, в фонд социального страхования, фонд ОМС. такой же позиции придерживалась и вице-премьер Правительства российской федерации по социальной политике О. Голодец. – Пьеса о том, как члены РТК проводили ликбез для Минфина. – «солидарность». центральная профсоюзная газета. 03.02.2016, № 13.

дящихся, что обеспечило бы также удобство проведения операций по назначению, начислению и выплате им пособий.

Зачетный механизм страхового обеспечения зародился и формировался в процессе поиска такой организационной структуры управления социальным страхованием, которая, во-первых, приблизила бы выплату страховых пособий к месту работы трудящихся и, во-вторых, обеспечила бы полное самоуправление в этих органах самих застрахованных. Поэтому невозможно найти исторические корни зарождения зачетного механизма страхового обеспечения и выявить обстоятельства, при которых он формировался без анализа изменений, происходивших в структуре органов управления социальным страхованием.

Очень близки к месту работы трудящихся были фабрично-заводские больничные кассы, предназначенные для обслуживания застрахованных рабочих и их семей одного предприятия. Больничные кассы создавались в соответствии с законами Российской империи 1912 года на каждом предприятии с числом не менее 200 трудящихся. Обеспечение рабочих на случай болезни, родов, смерти, а также в связи с несчастным случаем на производстве (в первые тринадцать недель потери трудоспособности) осуществлялось больничными кассами на заводах и фабриках, т.е. там, где трудились застрахованные лица. Средства больничной кассы хранились на счете работодателя. Чисто техническую работу по начислению и выплате пособий производил аппарат боль-

ничной кассы. Для ведения этой работы работодатель, по договоренности с больничной кассой, выделял ей конторских работников. Однако решение о назначении пособий, т.е. по расходованию средств, принимали не сами рабочие, а правление больничной кассы.

Представительство в органах управления больничной кассы – в правлении и ревизионной комиссии – находилось в прямой зависимости от уплаты страховых взносов. Кто уплачивал страховые взносы, тот имел голос в органах управления и участвовал в расходовании средств соцстраха. Учитывая, что работодатели, как и рабочие, уплачивали в больничную кассу взносы на социальное страхование, они также имели право и на участие своих представителей в управлении средствами больничной кассы.

Кроме того, работодатели наряду с наемными рабочими и государственными чиновниками были представлены в других органах управления социальным страхованием на всех их уровнях – в Совете и губернских Присутствиях по делам страхования рабочих.

Поэтому, несмотря на максимальное приближение больничных касс к месту работы трудящихся, обеспечить в них на практике самоуправление застрахованных трудящихся тогдашнее законодательство не позволило.

Принцип самоуправления застрахованных трудящихся в органах соцстраха попыталось внедрить Временное правительство, законодательно отстранив владельцев предприя-

тий от участия в управлении делами больничных касс. Однако их представители были выведены только из состава общих собраний и правлений больничных касс. В составе других органов соцстраха – в ревизионных комиссиях больничных касс и в вышестоящих органах управления социальным страхованием – в Совете и в Присутствиях по делам страхования рабочих, представители работодателей оставались. При таких условиях реализация принципа самоуправления застрахованных была бы практически недостижима.

Шварц (Моносзон) Соломон Мейерович (1883–1973) – социал-Демократ. В 1903 году относился к большевистскому крылу РСДРП, но с 1907 перешел к меньшевикам. Известный теоретик и практик социального страхования. Был тесно связан с социальным страхованием при царском режиме, Временном правительстве и Советской власти. С 1913 года являлся редактором меньшевистского журнала «Страхование рабочих». При правительстве Керенского возглавлял отдел социального страхования Министерства труда, непосредственно разрабатывал страховые законы. После прихода к власти большевиков С. Шварц работал в Московском областном союзе больничных касс и возглавлял его до закрытия весной 1919 года. В 1921 году был арестован, а в 1922 году выслан из России. С 1957 года работал главным редактором журнала «Социалистический вестник». Жил в Берлине, Париже, Нью-Йорке, с 1970 года

– в Иерусалиме, где и умер в 1973 году в возрасте 90 лет.

Закон от 23 июня 1917 года предоставлял рабочим право создавать, наряду с фабрично-заводскими больничными кассами, общие (городские и местные районные) больничные кассы. Хотя разработчик данного закона, заведующий отделом социального страхования Министерства труда Временного правительства С. М. Шварц, и заявлял, что ему дорого самоуправление рабочих в органах соцстраха, предоставленная законом возможность создания городских и местных территориальных районных больничных касс территориально удаляло бы их от места работы трудящихся, и тем самым от практической реализации удалялся бы и принцип самоуправления. Правда, осуществить на практике положения упомянутого закона Временному правительству не удалось. Произошел октябрьский 1917 года переворот, и вся политическая власть в России перешла к советскому Рабоче-крестьянскому правительству.

В первые годы советской власти, в 1917–1918 годах, в структуре российской экономики сохранялись частнокапиталистические предприятия, мелкое товарное производство и частная торговля. Поэтому большевики сначала пытались приспособить систему социального страхования к сохранившимся капиталистическим отношениям, основанным на частной собственности на средства производства.

Во главе советской системы социального страхования,

точно так же, как при царском и Временном правительстве, находился государственный орган. Вместо Министерства торговли и промышленности царского правительства и Министерства труда Временного правительства во главе соцстраха советская власть поставила Народный комиссариат труда. Наркомом труда 26 октября 1917 года был назначен член РСДРП с 1901 года, активный участник революционных событий 1917 года А. Г. Шляпников.

В структуре Наркомата труда, как и в Министерстве труда Временного правительства, был образован отдел социального страхования. На него возлагались организационно-контрольные функции в отношении всех страховых органов, разработка проектов законодательных и других нормативных актов по социальному страхованию. Заведующим отделом социального страхования Наркомата труда стал не менее известный деятель рабочего движения большевистского направления А. Н. Винокуров. Совет по делам страхования рабочих был переименован в Страховой Совет. Положение о нем Наркомат труда утвердил 29 ноября 1917 года. Присутствия по делам страхования рабочих были переименованы в Страховые присутствия и действовали на основании положения, утвержденного 16 декабря 1917 года.

Не изменяя структуру высших органов соцстраха, Советская власть поменяла их состав, обеспечив в них преобладающее представительство рабочих. Незначительное количество представителей предпринимателей сохранялось в Стра-

ховом совете и страховых присутствиях.

Существенные изменения произошли на первичном уровне организационной структуры управления соцстрахом. Разработчики первых советских страховых законов опасались давления работодателей на представителей рабочих в фабрично-заводских больничных кассах при принятии решений по назначению страховых пособий. По их убеждению, только местная территориальная больничная касса позволяла бы уйти от прямого влияния на ее дела со стороны работодателя, так как в ней состояли бы рабочие разных предприятий разных хозяев. В отличие от страхового законодательства Временного правительства, которое предусматривало возможность наряду с фабрично-заводскими больничными кассами, учреждение общих (городских и местных районных) больничных, советская власть с первых дней признала их существование целесообразным и обязательным. Декретом ВЦИК «О страховании на случай болезни» от 22 декабря 1917 года было узаконено создание только территориальных общегородских в крупных городах и местных (окружных, районных) больничных касс. Указанные кассы, находившиеся уже за пределами заводов и фабрик и будучи территориально удаленными от места работы трудящихся, по мнению разработчиков первых советских страховых законов, обеспечили себе организационную независимость от работодателей. Представители работодателей в органах управления этих касс представлены не были. Территориальные

больничные кассы назначали, начисляли и выплачивали пособия трудящимся. Однако их территориальная удаленность от места работы застрахованных трудящихся вынуждала последних ходить в кассу за пособиями, выстаивая там в длинных очередях и весьма ограничила их непосредственное участие в управлении делами больничной кассы. Кроме того, в Страховом Совете и Присутствиях сохранялись представители работодателей. Так что полного самоуправления застрахованных в органах соцстраха не получилось и в этот раз.

Через несколько месяцев страховые кассы и другие органы соцстраха вовсе были ликвидированы. При этом обеспечение трудящихся в связи с временной утратой ими трудоспособности вернулось на предприятия, туда, где они трудились. Произошло это следующим образом:

2. Зачетный механизм социального обеспечения при «военном коммунизме»

К концу 1918 года вся политическая и экономическая власть на основной территории России перешла к Советам рабочих крестьянских и красноармейских депутатов.

В этих условиях органы соцстраха оказались лишними. Нарком социального обеспечения, работавший до назначения на эту должность заведующим отделом социального страхования Наркомата труда, А. М. Винокуров писал в то время:

«Когда у власти стал пролетариат, когда все органы управления сосредотачиваются в Совдепах, параллельные страховые органы, как Страховые Кассы, делегатские собрания застрахованных, являются совершенно излишними, и функции их должны перейти к Советам и их Отделам. Как и везде, должно произойти огосударствление дела социального обеспечения и перестройка его на советских началах.»¹⁰

Выступая на Московской губернской страховой конфе-

¹⁰ Винокуров А. социальное обеспечение. От капитализма к коммунизму. ГИЗ.,1921, с . 8.

ренции, он назвал страховые кассы и другие страховые учреждения пережитком капитализма, «остатками “бывшего парламентаризма”, «игрой в парламент», «игрой в учредилку»¹¹.

Процесс замены «капиталистического» института социального страхования «социалистическим» государственным институтом социального обеспечения начался с утверждения Совнаркомом Положения «О социальном обеспечении трудящихся» от 31 октября 1918 года. Анализируя тот период в развитии социального страхования, участник и очевидец происходящих вокруг соцстраха событий, известный специалист по вопросам социального страхования Зинаида Теттенборн писала, что с переходом от социального страхования к социальному обеспечению вопрос ставился «о том, какому органу пролетарской государственной власти целесообразнее передать осуществление обеспечения».¹² Обеспечение трудящихся было поручено советским органам государственного аппарата управления в лице Народного комиссариата труда и созданным в его структуре – отделу социального обеспечения и охраны труда (на общероссийском уровне) и местным (в губерниях и уездах) подотделам социального обеспечения и охраны труда. На место коллегиаль-

¹¹ Московская губернская страховая конференция. – Вестник социального страхования. 1918. № 9, с. 24.

¹² Теттенборн З. социальное обеспечение в период военного коммунизма. – Материалы по истории социального страхования. Сборник первый. М., 1928, с. 263.

ных страховых органов приходили исполнительные органы советской рабоче-крестьянской власти.



Винокуров Александр Николаевич, родился в Екатеринославе 27 августа 1869 года. Окончил медицинский факультет МГУ. С 1892 г. участвовал в революционном движении, за что ссылался в Восточную Сибирь. Работал врачом. Один из основателей московской организации РСДРП. Участвовал в «страховой компании» 1912–1914 годов, освещал вопросы социального страхования на страницах газеты «Правда», журналов «Просвещение» и «Вопросы страхования». В 1916 году был редактором журнала «Вопросы страхования». В 1917 году избран Депутатом Петроградской государственной Думы. От большевиков входил в состав консультативного комитета при Министерстве торговли и промышленности царского и при Министерстве труда Временного правительства. С октября 1917 года он – председатель первой большевистской Петроградской государственной Думы. В 1917–1918 годах – начальник отдела социального страхования и член коллегии Наркомата труда. С апреля 1918 по июнь 1921 года – нарком социального обеспечения. Затем работал в комиссии по борьбе с голодом. С февраля 1924 года по 1938 год – председатель Верховного Суда СССР, член ЦИК СССР. Причастен к массовым репрессиям. Под руководством А. Винокурова проведены сотни политических судебных процессов, многие из которых считаются образцом нарушения законности («Шахтинское» Дело, Дело «Промпартии» и др.). С 1938 года он

– заместитель Директора Всесоюзного института юридических наук, а затем заместитель начальника управления судебных учреждений Наркомата юстиции РСФСР. С мая 1939 года возглавил отдел санитарного просвещения Наркомата здравоохранения СССР. В сентябре 1940 года ушел на пенсию. Умер 9 сентября 1944 года в Москве, похоронен на Новодевичьем кладбище.

Однако далеко не все поддержали такую реформу. Через две недели после издания упомянутого декрета Совнарком состоялся 3-й съезд больничных касс Московской области, который единогласно высказался против передачи дела социального страхования Совдепам.¹³ Выступивший на съезде упомянутый выше, председатель московского областного союза больничных касс С. Шварц заявил следующее:

«Вы все знаете, что над страховыми организациями навис Дамоклов меч, что мы накануне разгона, накануне разрушения дорогого нам дела, и только единодушие, которое проявили больничные кассы в отстаивании дела социального

¹³ Съезд проходил с 14 по 18 ноября 1918 года. на нем присутствовало 409 делегатов, представлявших более 1 млн. застрахованных трудящихся с предприятий московского промышленного района. В состав Московской области с декабря 1917 по декабрь 1918 года входили территории Московской, Владимирской, Воронежской, Калужской, Костромской, Курской, Нижегородской, Орловской, Рязанской, Смоленской (с весны 1918 года в Западной области), Тамбовской, Тверской, Тульской и Ярославской губерний.

страхования удержит, может быть, власть от разрушения созданных энергией рабочего класса организаций и мы, может быть, сможем продолжить работу и добьемся полного социального страхования. Но если даже страховые организации и будут разрушены, это разрушение будет только временным. Даже если у власти останутся те люди, которые теперь в своем ослеплении посягают на завоевания рабочего класса, они очень скоро должны будут сознать, что, разрушая страховые организации, они разрушают дело социального страхования и наносят тяжелый вред рабочему классу. И рабочий класс с этим никогда не примирится. Вот почему мы глубоко убеждены, что, если социальному страхованию и будет нанесен этот удар, рабочий класс будет бороться за восстановление страховых организаций, и пройдет немного месяцев и наши организации будут восстановлены».¹⁴

Однако это был голос вопиющего в пустыне. Советская власть продолжала разрушать действовавшую систему соцстраха, создавая новую вертикаль централизованного аппарата управления социальным обеспечением. Рабочим внушалось, что государственный аппарат Совдепов находится полностью в распоряжении пролетариата и действует в его интересах. Поэтому «органы социального обеспечения и охраны труда, – писал один из авторов проводимой реформы

¹⁴ Основные реформы социального страхования. (Доклад и прения на 3-м съезде больничных касс Московской области 14-18 ноября 1918 г.) М., 1918, с.22.

Н. Милютин, – должны являться органами государственной власти, и вместе с тем они должны строиться не путем назначения сверху, хотя бы и органами политической власти пролетариата, а путем избрания их широкими экономическими организациями – профессиональными союзами»¹⁵.

Профсоюзам было предоставлено право формировать органы управления социальным обеспечением. Персональный состав отдела социального обеспечения и охраны труда НКТ РСФСР избирался Всероссийским центральным Советом профессиональных союзов, а затем утверждался Народным Комиссариатом труда. На местах подотделы социального обеспечения и охраны труда избирались соответствующими советами профсоюзов и утверждались местными отделами труда Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов. Таким образом принцип самоуправления застрахованных трудящихся отпал сам по себе. Он был заменен представительством в органах труда рабочих, избираемых профсоюзами.

Полагая, что таким образом удалось достичь самоуправления, основные усилия тогдашних реформаторов были направлены лишь на создание структуры органов управления, которая максимально приблизила бы к месту работы трудящихся техническую сторону дела – выплату им пенсий и пособий. Она оказалась весьма разветвленной и многоступенчатой.

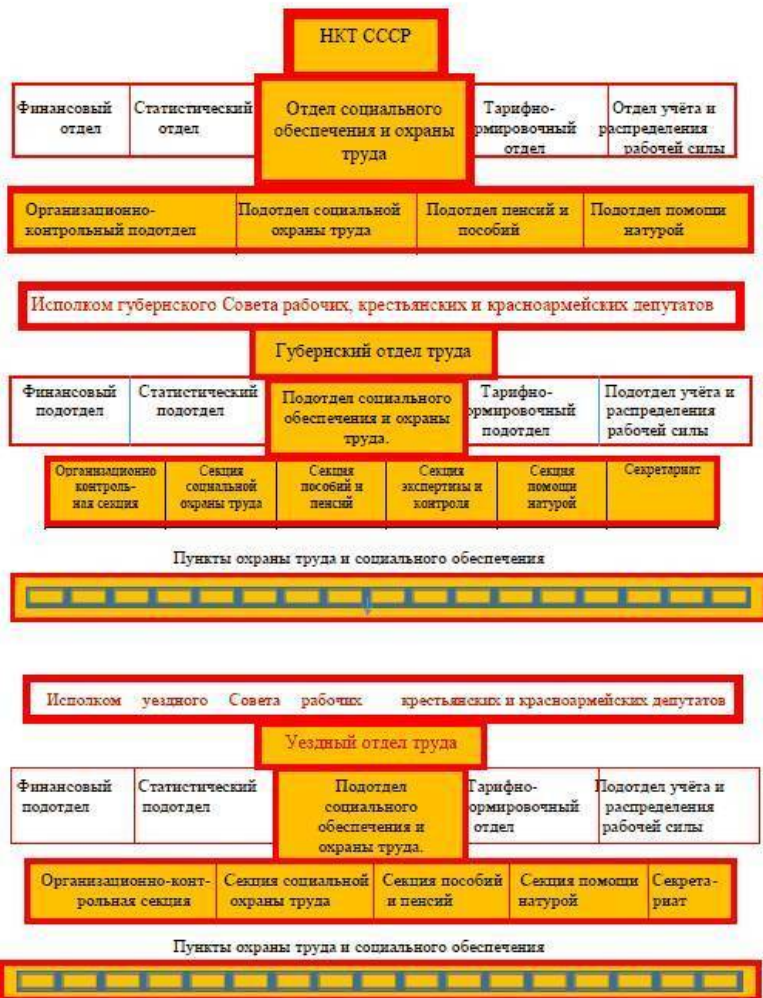
¹⁵ Милютин Н. По пути к светлым далям коммунизма. Петербург. 1919, с. 20.

Организационная структура управления социальным страхованием, сложившаяся к осени 1919 года изображена на схеме 1.

В структуре отделов труда губерний и уездов в зависимости от их категории создавались подотделы социального обеспечения и охраны труда. Во главе их стояли коллегии в количестве от 3 до 7 человек. Из своего состава коллегия избирала заведующего подотделом социального обеспечения и охраны труда и его заместителя. Затем из числа членов коллегии назначались заведующие секциями подотдела. Секций было несколько: пенсий и пособий, социальной охраны труда, экспертизы и контроля, помощи натурой, секретариат и организационно-контрольная секция. Далее секции делились на подсекции¹⁶. В целях разрешения конфликтных ситуаций по вопросам назначения пособий и пенсий при губернских и уездных подотделах охраны труда и социального обеспечения отдела охраны труда создавались рабочие комиссии из трех человек: по два от профсоюзов и один от коллегии подотдела охраны труда и социального обеспечения.¹⁷

¹⁶ Положение о подотделах социального обеспечения и охраны труда отделов труда местных совдепов. Собрание положений о местных подотделах социального обеспечения и охраны труда и их органах. изд. НКТ. 1919, с. 5.

¹⁷ Положение об информационно-конфликтных рабочих комиссиях по вопросам назначения пособий и пенсий. Бюллетень НКТ. 1919, № 8-9, с.95-96.



Подотделы социального обеспечения и охраны труда губернских отделов труда осуществляли руководство уездными подотделами социального обеспечения и охраны труда и контроль за их деятельностью, создавали общие для уездных подотделов социальные учреждения (инвалидные дома, клиники, склады и др.)

Первичным низовым звеном организационной структуры управления социальным обеспечением, наиболее приближенном к трудящимся были пункты подотделов социального обеспечения и охраны труда¹⁸. Они, в свою очередь, разделялись на три категории и на два разряда в зависимости от числа лиц, подлежащих социальному обеспечению. Пункты первой категории имели в своей структуре самостоятельные отделения по выдаче и учету пособий и пенсий, контрольную комиссию и инспекцию. При пунктах создавались также рабочие комиссии по делам пособий и пенсий. Пункты принимали и регистрировали документы, вели расчеты и учет выдаваемых пенсий и пособий, производили их выплаты. В пунктах третьей категории имелись только отделения по выдаче пенсий и пособий. Их деятельность ограничивалась приемом, регистрацией документов и направлением для принятия решения о назначении страхового обеспечения и проведения необходимых расчетов в пункты первой катего-

¹⁸ Положение о пунктах подотделов социального обеспечения и охраны труда. Бюллетень НКТ. 1919, № 8-9, с. 93—95.

рии или близлежащие подотделы охраны труда и социального обеспечения. Получив назад расчеты по пенсиям и пособиям, пункты третьей категории производили их выплаты.

Назначение пособий, их расчет и выдача осуществлялись подотделами и пунктами охраны труда и социального обеспечения. Основанием для рассмотрения вопроса об обеспечении работника, утратившего трудоспособность, являлся больничный листок, выданный врачом или лечебным заведением, список которых утверждался местным подотделом охраны труда и социального обеспечения. По окончании болезни работник представлял больничный листок в контору предприятия, где делались отметки о сроках отсутствия работника на работе, о размере получаемого им заработка и по какое число он получил заработок. Эти сведения заверялись фабрично-заводским комитетом профсоюза. После чего работник сдавал больничный листок в подотдел социального обеспечения и охраны труда или в его пункт. При сдаче больничного листка ему выдавалась контрмарка. Решение о назначении пособия принималось после соответствующего заключения контрольной комиссии подотдела или его пункта. После того, как подотдел социального обеспечения и охраны труда произвел необходимые расчеты, работник, предъявив контрмарку, мог получить в подотделе или в его пункте причитающееся ему пособие. Такой же порядок был установлен по обеспечению женщин в связи с беременностью и родами.

Что касалось финансовой системы обеспечения рабочих,

то до апреля 1919 года она формировалась из взносов предприятий, пеней по просроченным платежам на социальное обеспечение и штрафов, налагаемых за нарушения упомянутого Положения «О социальном обеспечении трудящихся», из доходов с имущества и капиталов учреждений социального обеспечения. Основным источником поступления средств на нужды социального обеспечения оставались страховые взносы. Средства, поступали во Всероссийский фонд социального обеспечения при отделе социального обеспечения и охраны труда Наркомата труда, а затем направлялись на денежные пособия и пенсии, врачебную помощь и лекарства.

К концу 1918-началу 1919 года процесс национализации промышленности набирал темпы. Средства производства, заводы и фабрики переходили в государственную собственность. Частных предприятий становилось все меньше. Количество рабочих, занятых по найму в частной промышленности, быстро уменьшалось, и, наоборот, увеличивалось количество рабочих, занятых по найму у государства. По мере расширения государственного сектора экономики идея обеспечения рабочих с целью полного возмещения им за счет страховых взносов работодателя (т.е. рабоче-крестьянского государства) заработка, утраченного ими при наступлении страхового случая, теряла всякий смысл. Тогдашние специалисты по социальному обеспечению считали, что обеспечение трудящихся, основанное на страховых взносах,

есть не что иное как переключивание средств из одного кармана (государственной промышленности) в другой карман – государственного обеспечения.

Упомянутая нами З. Теттенборн в этой связи писала: «Поскольку государство становилось единственным нанимателем, а, следовательно, и единственным страхователем, нецелесообразным делалось сохранение системы взносов на социальное страхование»¹⁹. Такой позиции придерживался и нарком социального обеспечения А. Винокуров, предлагая возложить расходы по социальному обеспечению трудящихся на государство. Он писал в то время, что «соответственно обобществлению всех средств производства и уничтожению частного хозяйства, финансирование социального обеспечения должно перейти к государству, что уничтожит излишнюю сложность исчисления взносов».²⁰

Второй всероссийский съезд отделов социального обеспечения принял ряд решений, которые не оставляли и следа о существовавшей ранее финансовой системе социального страхования, основанной на страховых взносах. Так в резолюции съезда «Об итогах и перспективах работ Народного Комиссариата Социального Обеспечения» отмечалось, что «политика самострахования, как пережиток условий

¹⁹ Теттенборн З. социальное обеспечение в период «военного коммунизма». – Материалы по истории социального страхования. сборник первый. М., 1928 с.256.

²⁰ Винокуров А. социальное обеспечение трудящихся. М.,1920, с.13-14.

буржуазно-капиталистического строя, должна быть признана несоответствующей принципам социалистического строительства, а потому распространение социального обеспечения на те или иные категории граждан не должно быть связано с внесением страховых взносов и таковые должны быть немедленно отменены»²¹.

Отказ от системы страховых взносов был оформлен 17 апреля 1919 года декретом Совнаркома «Об изменении Положения о социальном обеспечении трудящихся в части, касающейся его финансовой системы». Вместо страховых взносов декрет устанавливал выделение средств на оказание всех видов социального обеспечения трудящихся и их семей из государственного казначейства в сметном порядке по смете Народного комиссариата труда. От уплаты страховых взносов полностью освобождались государственные предприятия и советские учреждения. Обязанность их уплачивать сохранялась лишь за незначительным количеством оставшихся к тому времени частных предприятий, артелей и отдельных работодателей. Взимание с них страховых взносов производилось налоговым аппаратом Народного комиссариата финансов, которые зачислялись в доход государства наравне с прочими налоговыми поступлениями.

Созданный для осуществления социального обеспечения трудящихся аппарат низовых органов Наркомата труда не

²¹ Бюллетень народного Комиссариата социального обеспечения. М., 1921. № 1, с.17.

справлялся с постоянно возрастающим объемом работы по назначению, начислению и выплате пособий и пенсий. В отделах и пунктах социального обеспечения и охраны труда скапливались большие очереди, росло недовольство трудящихся. В этих условиях «для облегчения» работы органов труда Совнарком принял решение о передаче их функций по выплате пособий предприятиям. В соответствии с декретом «О порядке выдачи денежных пособий в случаях временной утраты трудоспособности» от 23 мая 1919 года выплату пособий при временной утрате рабочими трудоспособности (при болезни, увечье и карантине) предприятия должны были производить за свой счет в течение двух месяцев. На них возлагалась также выплата пособий по беременности и родам за 8 недель до и 8 недель после родов.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.