

*Ашмарина С.В. **
**Социальное страхование в условиях новой экономической политики
20-х гг. XX века ****

Советская система социального страхования изначально формировалась на основе дореволюционной. Многие были позаимствованы из системы, сложившейся ко времени Первой мировой войны. На вооружение были взяты формы и виды социальной защиты, а также размеры выплат по несчастным случаям и по болезням¹. В годы «военного коммунизма» советское правительство шло по пути расширения категорий, имевших право на получение пособий, под социальную защиту попадали не только территории европейской России, но и Сибирь, Туркестан². Основные размеры выплат по нетрудоспособности оставались прежними (как в царское время – 1/4–2/3 оплаты труда), хотя и наметилась тенденция увеличения некоторых из них до полной оплаты труда. Контроль за социальным страхованием, которое вскоре стало именоваться общим термином – «социальное обеспечение» осуществлялся Народным комиссариатом труда и Народным комиссариатом социального обеспечения (с 1918 г.). Архивные материалы содержат сведения о «слиянии страхового дела с общим делом государственного обеспечения трудящихся»³.

Значительные изменения в структуре и характере социальной защиты наблюдались в период провозглашения нэпа, особого этапа в развитии советского государства. Что принес с собой нэп в область социального страхования? Новая экономическая политика, провозглашенная в 1921 г., представляла собой борьбу различных тенденций и воплощала в себе комплекс разных идей. В новой экономической политике действовали как объективные обстоятельства, так и наследие революционных преобразований, периода «военного коммунизма». Новая экономическая политика переживала как подъемы, так и спады, которые отразились, в том числе, и на социальной сфере. 15 ноября 1921 г. вышел в свет декрет СНК «О социальном страховании лиц, занятых наемным трудом», по которому материальное обеспечение трудящихся основывалось на обязательных взносах предприятий, учреждений и хозяйств, использующих наемный труд рабочих. С 1922 г. страховое дело регулировалось нормами КЗоТ.

В формировании новой социальной политики активное участие приняли профсоюзы, сохранившие за собой монополию на охрану труда и защиты интересов рабочих. На их собраниях особое место занимали вопросы о роли и задачах профсоюзных организаций в страховом деле. Основные дискуссии разворачивались вокруг финансирования соцстраха.

* Ашмарина С.В. к.и.н. Российский государственный гуманитарный университет.

** Работа поддержана грантом РГНФ № 02-01-00253а.

Относительно благополучное время начала 20-х гг. XX в. к середине 20-х гг. сменилось кризисом в области социального страхования. Оживившая страховая программа на волне хозяйственной и денежной реформ, стала свертываться из-за недостатка средств. Финансовая тема стала особенно острой к 1924 г. В этот период наибольшее беспокойство вызывал вопрос о сохранении прежних размеров или уменьшении страхового тарифа с промышленных предприятий, а значит взносов со стороны владельцев производства. Проблема нашла отражение в стенограммах заседаний РКП(б) от 1924 г., где говорилось о столкновении двух позиций: отстаиваемой чиновниками из ВСНХ и мнением Центрального управления социального страхования (Цусстраха), образованного при Наркомате труда. ВСНХ, сосредоточивший в своих руках промышленное производство, в рамках развития которого происходил переход на хозрасчет и самофинансирование, настаивал на понижении страховых тарифов предприятий в связи с непростой ситуацией, сложившейся к 1924 г. в промышленности, также учитывалась и завершившаяся денежная реформа. Цусстрах, руководивший собственно страховым делом при помощи своих контрольных организаций на местах (главсоцстрахов при наркоматах союзных республик, крайстрахкасс в автономных республиках, краях и областях, а также губернских окружных касс и местных уездных или общегородских касс) настаивал на сохранении существующих тарифов. В 1924–1925 гг. общее руководство социальным страхованием осуществлял созданный при Народном комиссариате труда СССР Союзный совет социального страхования под руководством начальника Цусстраха и представителей из ВЦСПС, ВСНХ, Наркомтруда и Наркомпути⁴.

Архивные материалы свидетельствовали о том, что в середине 20-х гг., XX в., вследствие своей финансовой слабости, органы социального страхования по отдельным видам не обеспечивали рабочих в той мере, в какой они должны были делать это по закону о труде (размеры пособия в 2 раза были ниже законодательно оформленных)⁵. Это происходило, с одной стороны, по причине того, что развивавшаяся в предыдущие годы система соцобеспечения брала на себя все большие обязательства по защите граждан, расширяя круг страхования и страхуемых (за счет охвата значительной части населения и территории страны, оплаты не только несчастных случаев на производстве и по болезни⁶, но и обеспечения инвалидов войны и труда, охраны материнства и детства, выплачивались также пособия по безработице⁷, внимание уделялось курортно-санаторному отдыху рабочих), одновременно перекладывая страхование на плечи государственных органов и, тем самым, переходя к государственной системе страхования, что оказалось вскоре обременительно для бюджета страны. С другой стороны, шло постепенное и поэтапное сокращение страховых платежей за счет предприятий-льготников: на 1 октября 1925 г. 59,7% предприятий производили страховые выплаты в фонд страхования по льготному тарифу. Если в 1924-1925 гг. поступления страховых взносов на одного застрахованного несколько превышали расходы (51 руб. 11 коп. и 46 руб. 65 коп. соответственно), то в 1925-1926 гг. ситуация

изменилась – 44 руб. 65 коп. на застрахованного, против 47 руб. 64 коп. расхода на него. Показательны в этом отношении цифры поступлений и расходов страхового фонда в конце 1925 – первой половине 1926 года: в ноябре 1925 г. поступления превышали расходы на 5,5%, в декабре того же года расходы превысили доходы на аналогичный показатель, произошел перелом в пользу увеличения расходной части страхового фонда, что в марте 1926 г. привело к дисбалансу в 28,2%⁸. Наметилась тенденция системной неуплаты и просрочки платежей предприятиями по социальному страхованию. В итоге, правительство было вынуждено черпать средства из запасного фонда, распределяя дотации по территориям страны. Большая часть средств была направлена в крупные промышленные районы. В результате, в кризисные годы, в центральном районе примерно 1/3 получала пособия, а в провинции 1/5 нуждавшихся⁹.

Таким образом, и в страховании наблюдались некоторые «перекосы», как и во всей политике нэпа к тому времени, необходимы были меры по приведению в порядок страхового дела, что означало необходимость установления твердых основ исчисления доходов и расходов, а значит, требовалось рационализировать систему, возможно, следовало обратиться к опыту дореволюционного страхования.

1 См: ПСЗ.Ш. т. XXIII. Отделение первое. СПб., 1905. Закон об обязанности предпринимателей страховать рабочих 1903 г.; ПСЗ.Ш. т. XXXII, СПб., 1915. Закон о государственном страховании 1912 г.

² См: Вишневецкий А. . Развитие законодательства о социальном страховании в России. М., 1926.

³ РГАСПИ.Ф. 95.0п. 1. Д. 9. Л. 3.

⁴ См: Страховенко. Социальное страхование по советским законам. М. 1926. С. 26.

⁵ РГАСПИ. Ф. 95.0П.1.Д.45.

⁶ По болезни оплата производилась кассами в нормальном режиме с оплатой максимумно 84 дней нетрудоспособности против недавних 50.

⁷ Социальное обеспечение за пять лет. М., 1923. С. 12–20.

⁸ См: Краткий обзор социального страхования за 1924–1926 гг, Сб. материалов. М., 1927. С. 9.

⁹ РГАСПИ. Ф. 95. 0п. 1. Д. 45. Л. 5.