

Социальные аспекты промышленного труда

*С.В. Ашмарина**

Очерк эволюции страхования рабочих в первое десятилетие Советской власти**

Свержение царского правительства и установление Советской власти привело к формированию новой системы социального страхования рабочих в России. Первые годы Советской власти ознаменовались рядом декретов и сопутствующих им циркуляров относительно построения системы страховых органов и их работы в центре и на местах. Каковы же были основополагающие документы, как развивалось законотворчество в этом направлении и в чем заключались сходство и отличие советской системы соцстраха от царской?

В области социального страхования, начиная с 1917 г., принимались нормативные акты, определившие принципы социального обеспечения нетрудоспособных рабочих и членов их семей, нормы страховых выплат, организационно-институциональная сторона страхования. Данные документы во многом отталкивались от ранее существовавших нормативных актов и развивали уже намеченные тенденции, на первых этапах наблюдалась преемственность в развитии системы. Вместе с тем, в документах нашло свое отражение время — период «военного коммунизма» и последовавший за ним НЭП. За период с октября 1917 г. и вплоть до завершения новой экономической политики выделяются несколько этапов в развитии системы советского соцстраха (по принципу выхода наиболее важных страховых декретов Советской власти) — период с 30 октября 1917 г. по 31 октября 1918 г.; с 31 октября 1918 г. по 17 апреля 1919 г.; с 17 апреля 1919 г. по 15 ноября 1921 г. С конца 1921 г. начался новый этап, связанный с введением и дальнейшим развитием НЭПа. «Каждому этапу соответствовал особый характер страхового законодательства», — писал в книге «Теория и практика социального страхования» Н.А. Вигдорчик¹. На первом этапе — с 30 октября 1917 г. особенно было заметно влияние ранее существовавшего законодательства царского времени (имеются в виду законы 1903 г.,

* Ашмарина Светлана Викторовна — кандидат исторических наук (Российский государственный гуманитарный университет).

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

¹ Вигдорчик Н.А. Теория и практика социального страхования. Вып. 3. М., 1923. С. 170.

1912 г.) и Временного правительства (в частности, директива от 25 июля 1917 г. «О страховании рабочих на случай болезни»¹). Законодательство этого времени представляло собой «грудю последовательных наслоений»².

В России, как и в других странах, появлению обязательного социального страхования предшествовало создание различных страховых касс, взаимных страховых обществ, вспомогательных товариществ, а также введение личного страхования жизни. Разновидностью личного страхования было страхование от несчастных случаев на производстве. Страхование от несчастных случаев имело две формы: индивидуальную и коллективную. Во втором случае страховые общества заключали договоры с владельцами предприятий, принимая на себя выплату определенных денежных сумм рабочим, пострадавшим от несчастных случаев. Наличие подобного договора освобождало предпринимателя от гражданско-правовой ответственности за причинение вреда, которая предусматривалась законодательным актом 1901 г. «О пенсиях рабочим казенных горных заводов и рудников за счет работодателей, виновных в повреждении здоровья». Вопрос о гражданско-правовой ответственности работодателя при подобных обстоятельствах был особенно тщательно проработан в законе от 2 июня 1903 г. «О вознаграждении потерпевших рабочих вследствие несчастных случаев». Именно после принятия этого закона предприниматели стали активно поддерживать требования о введении государственного страхования работников с тем, чтобы снять с себя часть расходов по возмещению вреда пострадавшим. Таким образом, данный закон можно считать предвестником государственного социального страхования в России. Основы обязательного социального страхования в стране были заложены принятием Третьей Государственной Думой в 1912 г. законов «Об обеспечении рабочих на случай болезни», «О страховании рабочих от несчастных случаев на производстве».

Первые российские законы о социальном страховании были далеки от совершенства. Они не предусматривали всех рисков утраты заработка, не охватывали наемных работников отдельных отраслей хозяйства и целых регионов страны. Пособие при нетрудоспособности назначалось в размере от половины до двух третей заработка и выплачивалось только с четвертого дня болезни. Пособие по беременности и родам выдавалось в течение шести недель работницам, проработавшим на данном предприятии не менее трех месяцев. Однако, при всей ограниченности числа застрахованных и недостаточности их обеспечения, эти законы учитывали страховые принципы, действовавшие в других странах. Финансирование осуществлялось за счет взносов предпринимателей и работников. Страхование от несчастных случаев происходило только за счет предпринимателей. Рабочими органами страхо-

¹ См: Страховенко М.Л. Социальное страхование по советским законам. М., 1926. С. 10.

² Вигдорчик Н.А. Указ. соч. С. 171.

вания на местах являлись больничные страховые кассы и страховые товарищества. До революции в России действовало несколько тысяч страховых касс. По данным статистики в годы Первой мировой войны было открыто менее половины товариществ и 30% больничных касс от числа запланированного¹. Управление страховым делом осуществлялось в центре Советом по делам страхования рабочих, а в губерниях — страховыми присутствиями.

Страховые законы имели лишь частичное воплощение, нередко уже отмененные и потерявшие силу законы продолжали действовать по инерции или из-за практически не осуществимой возможности перехода к новым нормам. В ходе дореволюционной страховой кампании проявились такие недостатки, как распыленность больничных касс и их неустойчивый бюджет, плохая организация врачебной помощи, особенно через страховые товарищества. Война актуализировала вопрос о расширении круга страхуемых лиц (в частности инвалидов войны), о введении новых видов страхования². Частичное «исправление» законов 1903 г., 1912 г. последовало при Временном правительстве за счет расширения круга страхуемых лиц (рабочих и крестьян, за исключением предприятий с числом работающих менее пяти человек) и территориального продвижения страхового законодательства (распространения на Туркестан и Сибирь)³. Размеры пособий в основном остались на прежнем уровне. Главной заслугой Временного правительства стало предоставление рабочим элементов самоуправления в больничных кассах (которые не были, как раньше, тесно связаны с предприятием, появилась возможность их объединения без согласия фабрикантов)⁴.

В журнале «Страхование рабочих» появилась восторженная заметка, в которой говорилось, что рабочие получают теперь полное самоуправление в больничных кассах. «Уничтожены все препятствия, мешающие образованию крупных больничных касс и не допускавшие их централизации. Рабочие могут взять врачебную помощь, распространить страхование на новые многочисленные категории представителей наемного труда»⁵. На первой Петербургской общегородской страховой конференции (25–26 марта 1917 г.) вышла резолюция, где говорилось о праве больничных касс брать в свои руки медицинскую помощь, а также объединяться в общегородские и районные кассы (с полным устранением хозяев из управляющих структур касс, но с переложением всех страховых взносов на предпринимателей); о реорганизации страховых товариществ, путем ввода представителей от рабочих; о реор-

¹ Фалкова Ж.З. Страхование рабочих накануне и в годы Первой мировой войны // Первая мировая война. 1914–1918. М., 1968. С. 347.

² Страхование рабочих. 1917. № 1. С. 3.

³ См: Вишневецкий А.И. Развитие законодательства о социальном страховании в России. М., 1926. С. 234.

⁴ См: Данский Б. Социальное страхование раньше и теперь. М., 1926. С. 46.

⁵ Страхование рабочих. 1917. № 2. С. 4.

ганизации страховых касс и советов. «Рабочее и крестьянское правительство, опираясь на Совет рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, оповещает рабочий класс России, а также городскую и сельскую бедноту, что приступает к изданию декрета о полном социальном страховании на основе страховых лозунгов» — заявил в «правительственном сообщении о социальном страховании» от 30 октября 1917 г., нарком труда тов. Шляпников¹. Таким образом, Советское правительство взяло на вооружение ранее выработанную в социал-демократической среде (вышедшую некогда из революционных лозунгов) программу социального страхования, было положено начало формированию советской системы соцстраха. 1 ноября 1917 г. В.И. Ленин подписал постановление о создании Народного комиссариата призрения. Комиссариат образовывался на основе соответствующего министерства, существовавшего при Временном правительстве в числе пяти основных министерств (организованных в марте — августе 1917 г.). 18 марта 1918 г. СНК постановил необходимым преобразовать Народный комиссариат призрения в Народный комиссариат социального обеспечения. За данным постановлением последовал декрет от 26 апреля 1918 г. о создании нового органа социального страхования:

ДЕКРЕТ
О ПЕРЕИМЕНОВАНИИ НАРОДНОГО КОМИССАРИАТА
ПРИЗРЕНИЯ В КОМИССАРИАТ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

В виду того, что существующее название Народного Комиссариата Призрения не соответствует социалистическому пониманию задач социального обеспечения и является пережитком старого времени, когда социальная помощь носила характер милостыни и благотворительности, Совет Народных Комиссаров постановил: Переименовать Народный Комиссариат Государственного Призрения в НАРОДНЫЙ КОМИССАРИАТ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ.

Председатель Совета Народных Комиссаров
Народные Комиссары
Управляющий делами Совета
Секретарь

26 апреля 1918 г.²

30 апреля 1918 г. был образован Народный комиссариат социального обеспечения, который в последствии был закреплен Конституцией РСФСР (10 июля 1918 г.). Ст. 43 конституции гласила: «Народных комиссариатов образуется 17, а именно: а) по иностранным делам; б) по военным делам; в) по морским делам; г) по внутренним делам; д) юстиции; е) труда; ж) социального обеспечения; з) просвещения; и) почт и телеграфов; к) по делам национальностей; л) по финансовым делам; м) путей сообщения; н) земледелия; о) торговли и промышленности; п) продовольствия; р) Государст-

¹ Данский Б. Указ. соч. С. 52.

² См: Материалы Народного комиссариата социального обеспечения. М., 1922.

венного контроля; с) Высший Совет народного хозяйства; т) здравоохранения». Во главе отдельных народных комиссариатов (по ст. 42 Конституции) находились члены Совета Народных Комиссаров, а при каждом народном комиссаре, под его председательством, образовывалась коллегия, члены которой утверждались Советом Народных Комиссаров (ст. 44 Конституции). Деятельность Народного комиссариата социального обеспечения¹ на всем протяжении его работы пересекалась с работой Наркомздрава и Наркомтруда. В последнем по «Положению о социальном обеспечении трудящихся» от 31 октября 1918 г.² утверждался Центральный отдел социального обеспечения и охраны труда, а на местах открывались подотделы, управлявшиеся с 28 февраля 1919 г. коллегиями из местных отделов профсоюзов или рабочими конференциями. Сначала все страховое дело сосредоточилось в Наркомате социального обеспечения, но по декрету от 17 апреля 1919 г. «Об изменении положения о социальном обеспечении трудящихся в части, касающейся его финансовой системы», установившему отпуск средств на социальное обеспечение и охрану труда из государственной казны в сметном порядке по Наркомату труда (с освобождением от взносов советских предприятий и государственных учреждений), произошло разграничение полномочий. В результате, социальные функции по обеспечению нуждающихся были поделены между Наркоматом труда и Наркоматом социального обеспечения. Первый выдавал пенсии инвалидам труда, а второй обеспечивал потерявших трудоспособность на военной службе, помогал жертвам стихийных бедствий и социальных катаклизмов. В ноябре 1919 г. произошло слияние этих комиссариатов в один Народный комиссариат труда и социального обеспечения, который 21 апреля 1920 г. снова разделился на два отдельных комиссариата. Затем 1 декабря 1920 г. вышел декрет о передаче социального обеспечения в Народный комиссариат социального обеспечения.

На протяжении 1918–1921 гг. Наркомат социального обеспечения (НКСО) осуществлял единое государственное обеспечение³. Основными направлениями его деятельности являлись: охрана материнства и детства, обеспечение инвалидов труда и войны, борьба с проституцией и нищенством

¹ Первым наркомом социального обеспечения была назначена А.М. Коллонтай, а вслед за ней в 1918–1921 гг. наркомом был А.Н. Винокуров.

² Данный документ объединил все страхование в общую систему, поставил знак равенства между страхованием и обеспечением, которое распространялось на всех, кто имел источником существования собственный труд, упразднили больничные кассы. Социальное страхование стало одной из функций государственного управления благодаря организации отделов труда при Совете рабочих и красноармейских депутатов и Центральном отделе социального обеспечения и охраны труда Наркомата труда в г. Москве.

³ В июле 1918 г. были сформированы центральные (ЦСУ) и местные органы статистики, которые проводили обследования по различным вопросам. В это время шла интенсивная работа по организации текущей статистики промышленности в форме периодической отчетности по специальным бланкам, в том числе и в области страхования.

(путем организации домов-коммун, домов временного пребывания и просветительской работы в неблагополучной среде). В соответствии с этим ставились и задачи по поддержке рождаемости и защите детства путем открытия «домов охраны младенчества», консультаций для матерей (по г. Москве их насчитывалось 20), детских домов (к началу 1919 г. было открыто 1 279 детских домов, с 75 574 воспитанниками, а в середине того же года их насчитывалось 1 724 с 124 627 чел.). Расходы на детские учреждения в начале 1919 г. составили 203,1 млн руб., а во втором полугодии сумма возросла в три раза и равнялась 656 млн руб.¹ Помимо охраны материнства и детства, социальными органами ставилась задача возвратить инвалидов труда в общество, путем строительства для них трудовых учреждений², перевести инвалидов на полное государственное обеспечение. Новое законодательство предусматривало помощь «жертвам империалистической войны» и инвалидам-красноармейцам. Так, 17 декабря 1917 г. вышел декрет «О выдаче процентных добавок к пенсиям». 7 августа 1918 г. был опубликован порядок и нормы для инвалидов-красноармейцев (с разделением их по 4 разрядам), по декрету от 25 апреля 1919 г. инвалиды Гражданской войны приравнивались в получении пенсий к инвалидам труда, а с 28 октября 1919 г. к категориям «инвалидов империалистической войны»³. Пенсии по закону устанавливались общие и зависели от степени потери трудоспособности: от 60 до 100% потери трудоспособности назначалась полная пенсия (25-кратное дневное пособие по данной местности), от 45 до 60% — 3/4 от полной пенсии, от 30 до 45% — 1/2, и от 15 до 30% — 1/5 пенсии⁴. В 1920 г. кроме пенсий трудящимся полагались следующие виды пособий: по болезни, по беременности и родам, кормлению грудью, по уходу за ребенком, на погребение, по безработице, семьям красноармейцев, жертвам контрреволюции, стихийных и социальных бедствий; о вдовах и сиротах речи не было, т.к. считалось, что социалистическое государство не должно было иметь иждивенцев⁵.

Мероприятия НКССО проводились в условиях потрясений, вызванных революционными событиями, Гражданской войной, блокадой, глубокими социально-экономическими изменениями. Видовое разнообразие социаль-

¹ Социальное обеспечение за пять лет. 30 апреля 1918 г. — 30 апреля 1923 г. М., 1923. С. 17.

² В 1919 г. открыто 235 учебно-производственных мастерских с 5 415 обучающимися в них и 37 курсов для инвалидов.

³ Социальное обеспечение за пять лет. С. 14.

⁴ По положению от 31 октября 1918 г. Данные приводятся Н.А. Вигдорчиком: Теория и практика социального страхования. Вып. 5. Л.; М., 1925. С. 66.

⁵ Такое положение просуществовало до 1919 г., когда появились положения о праве на пенсию нетрудоспособных несовершеннолетних: на одного нетрудоспособного в семье умершего полагалось 60%, на двух — 75%, на трех и больше — 100% средней тарифной ставки по местности.

ной помощи значительно расширилось в годы Советской власти, по сравнению с царским временем. Признание государством права на обеспечение всех граждан, нуждавшихся в помощи, обязанность помогать нетрудоспособным расширили круг застрахованных, одновременно увеличивая материальное бремя на государство. Однако, реализация многих положений, декларируемых правительством, не удалась в условиях «военного коммунизма». Обесценивание денег, необеспеченность товарной массы деньгами, влекли за собой замену денежных выплат натуральными выдачами; росли и натуральные льготы: освобождение от квартплаты, невыселение из помещений, выдача дополнительных производственных карточек семьям красноармейцев, создание специальных комитетов помощи в обработке полей семьям красноармейцев. В 1918 г. размеры денежных пособий снизились по сравнению с 1917 г., когда они могли доходить до полной оплаты труда¹. Заработная плата теряла свое былое значение, покупательная сила денег падала. В годы «военного коммунизма» в социальном обеспечении нетрудоспособного населения доминировала уравнивательная система.

В 1921 г. провозглашенный в стране НЭП вызвал к жизни разного рода негосударственные предприятия с применением наемного труда, с другой стороны государственные предприятия стали переводиться на хозрасчет, появился недостаток средств на нужды соцобеспечения. В результате наметилась тенденция до минимума сократить государственные расходы на социальное обеспечение, перейти от системы единого равного для всех граждан социального обеспечения к различным нормам обеспечения отдельных групп населения. В 1921 г. НКСО были пересмотрены основы деятельности комиссариата. Появились новые формы обеспечения в зависимости от социального положения разных групп: обеспечение крестьян и лиц самостоятельного труда в порядке самостоятельной помощи; кооперирование инвалидов; социальное страхование рабочих; государственное обеспечение красноармейцев в городах. В понятие крестьянской взаимопомощи входила «своевременная поддержка рабочей силой, живым и мертвым инвентарем, тем, что помогает нормальному функционированию хозяйства»². 14 мая 1921 г. вышел декрет СНК об организации сельских и волостных комитетов общественной взаимопомощи, избираемых на сходах крестьянами. Инвалидам оказывалась непосредственная государственная и трудовая помощь. Открывались специальные учреждения на государственные и частные средства (в центрах организовывались учебно-производственные техникумы по переподготовке инвалидов). Законченную систему представляли губернские объединенные артели инвалидов (производственные, по-

¹ С 1918 г. по 1921 г. происходило прогрессивное обесценивание страховых выплат со 100% оплаты труда до 1/4–1/5 заработной платы.

² Социальное обеспечение за пять лет. С. 28.

требительские, торговые). Государство предоставляло льготы в виде освобождения артели от налогов, льготные аренду и финансирование. С 15 октября 1921 г. были упразднены определения нетрудоспособности в процентах (введены 6 групп инвалидности, по которым соответственно распределялись пенсии от полного среднего заработка до половины суммы). Таким образом, были преодолены последние соприкосновения с законом 1903 г., который оказался весьма жизнеспособным и популярным как среди предпринимателей, так и рабочих. Долгое время Отдел социального страхования и охраны труда при НКСО предлагал считаться с дореволюционными законами о страховании рабочих как с обязательной основой страхования от увечий до издания общего полного страхового положения.

Социальное страхование рабочих регулировалось декретом СНК от 15 ноября 1921 г. «О социальном страховании лиц, занятых наемным трудом», материальное обеспечение трудящихся основывалось на обязательных взносах предприятий, учреждений и хозяйств, использующих труд наемных работников. Конкретные нормы обеспечения определялись отдельными постановлениями СНК. В частности, пособия по временной нетрудоспособности, беременности и родам устанавливались в размере фактического заработка работника. Если средств было недостаточно, то пособие по болезни могло быть сокращено до одной трети тарифной ставки. При рождении ребенка предусматривалось два вида пособия: на предметы ухода за новорожденным и на кормление ребенка до девяти месяцев в размере 25% средней заработной платы. Пособие по безработице выдавалось в размере от 1/6 до 1/2 средней зарплаты с учетом квалификации и стажа работы. В этих нормативных актах подчеркивалось, что фонды социального страхования твердо бронированы и не могут быть использованы на какие-либо другие цели. К сожалению, позже данное положение было нарушено вследствие включения этих средств в государственный бюджет, а размеры обеспечения нередко изменялись в сторону их сокращения (пенсии инвалидам и семьям без кормильца). В 1922 г. вышел новый КЗоТ,¹ зафиксировавший положения о страховании. Урегулированы были страховые взносы с предпринимателей (по всем видам страхования взнос составил 28% заработной платы)², страховое дело возлагалось на рабочие страховые кассы, избираемые на районных конференциях. С 1 февраля 1923 г. страховое дело перешло в ведение Народного комиссариата труда СССР, в котором было создано Центральное управление социального страхования (Цусстрах)³. На среднем уровне социальное страхование осуществлялось губернскими кассами. Всю работу на местах вели страховые кассы, которые формировались

¹ См: Киселев И.Я. Трудовое право России. М., 2001.

² Там же. С. 38. В мае 1922 г. было собрано 480 млрд руб. страховых взносов, в июне — 1 050 млрд руб., августе — 6 054 млрд руб.

³ В 1924–1925 гг. Союзный совет социального страхования (СССС) включал 4 представителя от ВЦСПС, 2 — от ВСНХ, 1 — от Наркомпути, 1 — от Наркомтруда.

профсоюзами¹. В 1923 г. организовано 1 200 страховых касс. В 1924 г. страховая система достигла некоторых положительных результатов: во-первых, в период временной нетрудоспособности производилась полная оплата заработка по болезни, по беременности и родам, страхованию по инвалидности; во-вторых, рабочие обеспечивались отдыхом в санаторно-курортных зонах. Однако наблюдались перерасход средств, использование их не по назначению, превышение организационных расходов². К 1925 г. наметились перебои по выплатам пособий страховыми кассами, в связи с чем, происходило обеднение ранее созданного страхового фонда. В 1925–1926 гг. происходил переход от расходования средств местными страховыми органами к строго централизованному регулированию страховых фондов и их расходованию в плановом порядке. Напряженность страхового бюджета объяснялась вялым выполнением приказов на местах, недостаточной дисциплиной в страховом деле (по данным Союзного совета социального страхования отчеты в полном объеме были присланы 7% касс с дополнительными отчислениями, 30% касс с полными отчислениями, 36% касс произвели не полные отчисления, а 27% не выполнили план), а также возрастанием количества лиц нуждавшихся в помощи (на 1 октября 1925 г. число страхуемых составило 7 322 231 чел.) и максимальным увеличением сумм выплат (до полного заработка) при снижении страхового тарифа для предприятий в благополучные годы НЭПа. По льготному тарифу на 1925 г. проходило 59,7% промышленных предприятий, остальные производили выплаты по обычному тарифу. Если в 1924–1925 гг. поступление страховых взносов на одного застрахованного составляли 51 руб. 11 коп., а расход — 46 руб. 21 коп., то в 1925–1926 гг. — 44 руб. 65 коп. и 47 руб. 64 коп. соответственно³.

В целом можно говорить о том, что за первое десятилетие советской власти произошли изменения, связанные с качественными преобразованиями в страховой сфере. Сначала процессы шли в русле ранее существовавших законов и продолжали тенденции дореволюционных лет в области социального страхования, вместе с тем правительство пошло дальше царского законодательства — первые декреты советского правительства закладывали принципы страхования, опиравшиеся на всеобщность страхования, самоуправление рабочих в страховых органах, максимально возможный уровень материального обеспечения рабочих и членов их семей по всем видам страхования с возложением материального бремени на промышленников⁴. Период «военного коммунизма» принес с собой уравнительную систему социального обеспечения и натурализацию помощи, начало новой

¹ См: Страховенко М.Л. Указ. соч. С. 26.

² Краткий обзор социального страхования за 1924–1926 гг. Сб. материалов. М., 1927.

³ Там же. С. 8.

⁴ 8 ноября 1917 г. вышло постановление СНК «Об увеличении на 100% пенсий по несчастным случаям», а 6 августа 1918 г. Наркомтруд выпустил распоряжение «об организации и порядке работы по страхованию от несчастных случаев».

экономической политики привело к увеличению денежной формы выплат, а также к развитию многих льгот для категорий нуждавшихся. Конец НЭПа ознаменовался свертыванием социальных программ и все большим отступлением от ранее принятой страховой программы большевиков.

Архивные материалы свидетельствуют о том, что в середине 1920-х гг., 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)¹. Это происходило, с одной стороны, по причине того, что государственная система соцобеспечения взяла на себя, как оказалось, завышенные обязательства по защите граждан, что было обременительно для бюджета страны. С другой стороны, постепенное сокращение страховых платежей за счет предприятий-льготников в благополучные времена НЭПа привело к обмелению страхового фонда. Так, 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 в 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 гг.: в ноябре 1925 г. поступления превышали расходы на 5,5%, в декабре того же года расходы превысили доходы на такую же величину, произошёл перелом в пользу увеличения расходной части страхового фонда, что в марте 1926 г. привело к дисбалансу в 28,2%². 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 НЭПа в центральных районах страны примерно 1/3 нуждавшихся получала пособия, а в провинции — около 1/5³.

Таким образом, к 1927 г. в социальном обеспечении нетрудоспособных граждан наметились некоторые «перекосы», как и во всей политике НЭПа к тому времени.

¹ Российский государственный архив социально-политической истории (далее: РГАСПИ). Ф. 95. Оп. 1. Д. 45.

² См: Краткий обзор социального страхования за 1924–1926 гг. С. 9.

³ РГАСПИ. Ф. 95. Оп. 1. Д. 45. Л. 5.