

СОВЕТСКАЯ МОДЕЛЬ СОДЕРЖАНИЯ НЕТРУДОСПОСОБНЫХ ГРАЖДАН

The author touches upon the Soviet model of the handicapped social security.

После событий октября 1917 г., приведших к установлению в России Советской власти, новое правительство в лице Совета Народных Комиссаров сразу приступило к реализации страховой программы большевистской партии.

Выполняя провозглашенную программу, СНК в ноябре – декабре 1917 г. принял ряд декретов, положивших начало новой системе социального обеспечения. Государство четко очертило круг тех, кто мог рассчитывать на помощь, – в первую очередь это были трудящиеся, потерявшие трудоспособность.

В группу первых декретов входят «Положение о страховании на случай болезни», «Положение о страховом совете», «Положение о страховом присутствии»¹. В конце ноября 1917 г. специальным декретом Совнаркома все лечебные учреждения и предприятия были переданы в ведение больничных касс.

Одним из самых ранних постановлений правительства стал декрет «Об увеличении пенсий» (ноябрь 1917 г.), в соответствии с которым всем пенсионерам, получавшим пенсию по причине несчастных случаев по 1917 г. включительно, она увеличивалась на 100% за счет Пенсионного фонда. Право на пенсию распространялось на всех трудящихся независимо от места их работы. Источником создания страховых фондов для выплаты пенсий и пособий стали страховые взносы предприятий и лиц, использовавших наемный труд. Дополнительные расходы предлагалось компенсировать определенными заимствованиями внутри фондов страховых товариществ, а в случае недостаточности их – дополнительными взносами предпринимателей. Таким образом, груз расходов государство перекладывало в основном на предпринимателей, но гарантии давало от лица правительства.

Но если пенсии увечным рабочим повышались, то пенсии бывшим царским чиновникам ограничивались². Уже в декабре 1917 г. был издан за подписью В.И. Ленина декрет³, по которому прекращалась выдача из средств Государственного казначейства пенсий, превышающих 300 руб. в месяц на одно лицо или семейство. Однако наркому финансов доверялось «в заслуживающих уважения случаях» давать распоряжения о продолжении выплаты пенсий, но в размерах, не превышающих указанного максимума. Никаких разъяснений относительно упомянутых случаев не следовало.

Несколько позднее было решено прекратить выплату пенсий служащим правительственных учреждений, производившуюся сверх жалования. Одновременно отменили «вычеты на пенсии в пользу инвалидного капитала»⁴ из заработка государственных служащих. Таким образом государство содержало нетрудоспособных, а служащие были у него на службе, – значит, оно сначала давало жалование и тут же забирало часть его в пользу нетрудоспособных. Механизм оказывался довольно сложным. Поэтому было решено просто не высчитывать деньги у служащих, а сразу направлять их нуждающимся.

Практика пошла дальше теории. Хотя пенсии служащим правительственных учреждений назначались по старым законам, однако в отчете о деятельности Наркомсобеса за период с марта по июнь 1918 г. Их назначения и выплаты характеризовались следующим образом: «пенсии за выслугу лет и за долголетие без утраты трудоспособности и при наличии других источников существования не выдаются. Пенсии назначаются лишь потерявшим трудоспособность и не имеющим средств к существованию. Таким путем масса пенсий бывшим чиновникам отпадает и уничтожается паразитизм этих групп населения. Прекращены также пенсии и за ордена, так называемые «заслуги»⁵.

Таким образом, уже в первые месяцы Советской власти в области пенсионного обеспечения стала осуществляться определенная классовая политика.

Принципиальное значение для советской модели социального обеспечения имело Постановление «О переименовании Народного комиссариата государственного призрения в Народный комиссариат социального обеспечения»⁶. Формально этот акт не касался социального страхования, находившегося в ведении Наркомтруда⁷, но он отражал новое понимание задач социальной помощи. Вместо прежней «благотворительности» провозглашалось право нетрудоспособного на материальное обеспечение.

В материалах, публиковавшихся в 1917-1918 гг., неоднократно сообщалось о новых страховых законах. Среди них – декрет от 8 ноября 1917 г. об увеличении пенсии увечным⁸.

В некоторых статьях декрета о страховании на случай болезни, изданного в декабре 1917 г., упоминалось о порядке, который будет действовать «со времени издания закона о страховании инвалидности», «с момента образования инвалидных касс»⁹. В начале 1918 г. Наркомтруд сообщал, что «вырабатываются законы о страховании от инвалидности, старости, на случай вдовства, сиротства и пр.»¹⁰. Специальным постановлением Страхового совета отделу социального страхования Наркомтруда поручалось разработать проект «общего страхового закона»¹¹. В одном из основных положений этого законопроекта указывалось, что все претензии к правлению страховой кассы должны разрешаться «судебными коллегиями», выделяемыми делегатскими собраниями, а высшей инстанцией при этом является «судебная секция Страхового центра». Таким образом, проектировалась своеобразная система социально-страховой юстиции.

Судя по приведенным сведениям, в то время выдвигались два варианта: одним проектировался специальный закон об обеспечении по инвалидности, старости, по случаю потери кормильца, а другим – общий закон о социальном страховании, который охватил бы, в частности, и обеспечение инвалидов, престарелых, а также семей, потерявших кормильца. В конечном счете был избран второй вариант¹².

Подготовка этого законопроекта продолжалась почти год. Причинами такой задержки были, во-первых, быстрая ломка капиталистических отношений и необходимость перестраивать рабочую страховую программу, во-вторых, отвлечение страховых работников на гражданскую войну¹³.

Почему же в первый год Советской власти не был издан единый закон об обеспечении инвалидов труда и, как предполагалось, не организовано обеспечение их на ближайшее время? Некоторые пояснения можно найти в статье, опубликованной в августе 1918 г. в одном из официальных изданий Наркомтруда¹⁴. В ней указывалось, что введение страхования по безработице и замена новым Положением царского закона о страховании по болезни не терпели отлагательства. Закон же 1912 г. о страховании от несчастных случаев «не находится в таком резком противоречии с рабочей страховой программой, как закон о страховании по болезни».

Представлялось возможным использовать старый аппарат страховых товариществ при необходимой внутренней реорганизации и приспособлении к рабочим страховым требованиям¹⁵.

В статье указывались и конкретные направления реорганизации: изменение системы управления страховыми товариществами для превращения их «из учреждений хозяйских в чисто рабочие страховые учреждения»¹⁶, распространение страхования на всех без исключения наемных рабочих и др.

В качестве официальной директивы Наркомтруд дал указание¹⁷, чтобы впредь до обнародования подготовляемого декрета о полном социальном страховании страховые организации руководствовались как актами Правительства, так и «прежними, не отмененными еще законами»¹⁸.

Как отмечается в литературе, социалистическое государство, находящееся в стадии становления, не в состоянии сразу охватить новыми законами всю массу общественных отношений в их бурном развитии; вместе с тем эти отношения не могут быть оставлены вообще без государственного-правового регулирования¹⁹.

На первое место в работе организаций по страхованию от увечий выдвигались задачи широкой охраны труда, проведения профилактических мероприятий, с предоставлением страховым организациям права издавать соответствующие обязательные постановления и налагать штрафы.

Все управление и руководство по страхованию от увечий должны были осуществлять сами рабочие и служащие. А работу в зависимости от местных условий должны были вести либо ранее действовавшие страховые товарищества, перестроенные на началах демократического централизма, либо вновь созданные рабочие кассы страхования от несчастных случаев²⁰, либо соответствующий специальный аппарат при объединениях страховых и больничных касс.

Средства касс страхования от увечий образовывались путем специального обложения предприятий, учреждений и лиц, пользующихся трудом страхуемых²¹.

Весь циркуляр от 6 августа 1918 г., например, исходил из опыта самих рабочих масс по организации социального страхования. Как отмечал тогдашний руководитель отдела социального страхования и охраны труда Наркомтруда В.А. Радус-Зенькович, в указанном циркуляре нашел отражение «положительный опыт работы страховых товариществ, перешедших в руки рабочих и так преобразовавших всю работу, что от закона 23 июня 1912 г. и тем более от закона 1903 г. в них ничего не осталось...»²².

Стратегической ошибкой большевиков было распространение страхования практически на все население, но с возложением бремени страховых платежей только на работодателей. Обычно в круг лиц, подлежащих обязательному социальному страхованию, входит экономически активное население, основным источником дохода которого является трудовая деятельность по найму у работодателя.

Еще в начале XX в. в России был подготовлен правительственный законопроект по страхованию на случай болезни, согласно которому выплату пособий по временной нетрудоспособности и оплату услуг по оказанию медицинской помощи предполагалось возложить на разные страховые кассы (разделив их – Е.С.). Это вызвало резкие и аргументированные возражения. Так, Н.А. Вигдорчик в 1910 г. в выступлении на I Всероссийском съезде фабричных врачей и представителей фабрично-заводской промышленности описывая немецкий опыт, отмечал: «кто знаком с практикой немецкого страхования, тот знает, что лечение больных и выдача им материального пособия только внешним образом кажутся двумя самостоятельными задачами; в действительности это две стороны одной и той же деятельности, которые можно разъединить только насильственно и притом с явным ущербом для той и другой»²³.

Уже тогда возник вопрос о контроле за расходами страховых касс.

В связи с национализацией промышленности, концентрацией власти и ресурсов в руках государства, ликвидацией товарно-денежных отношений, уравнительностью в распределении предметов потребления, трудящиеся во второй половине 1918-1920 гг. перестали быть наемными работниками в строгом смысле этого понятия. Так как рынок труда был ликвидирован, в стране не осталось других работодателей, кроме государства. Именно государственные органы определяли потребность в рабочей силе, сферы приложения труда, его условия и размеры оплаты.

В таких рамках трансформирование социального страхования в социальное обеспечение стало неизбежным. Во многом это связано с тезисом большевистской идеологической доктрины о возможности

скорой реализации коммунистического идеала, в связи с чем социальное обеспечение рассматривалось как стадия полного коммунистического обеспечения, а от социального страхования, как института «буржуазного права», считали нужным отказаться.

Завершение к началу 1919 г. национализации крупной промышленности, транспорта, внешней торговли привело к резкому сокращению числа занятых по найму в частном секторе. Количество государственных рабочих и служащих, напротив, стало увеличиваться. Учитывая это, СНК декретом от 17 апреля 1919 г. освободил государственные предприятия и советские учреждения от уплаты страховых взносов, тарифицированных в зависимости от степени опасности и вредности работы. Средства на оказание всех видов социального обеспечения и на охрану труда стали отпускатся из госбюджета в сметном порядке. Тем самым социальное страхование как таковое упразднилось, а его место заняло государственное социальное обеспечение.

Одним из важнейших нормативных документов, принятых в первый год Советской власти, явилось «Положение о социальном обеспечении трудящихся», изданное 31 октября 1918 г. В круг подлежащих социальному обеспечению входили все без исключения лица, источником существования которых являлся только собственный труд, без эксплуатации чужого (ст. 1)²⁴. Таким образом, обеспечению подлежали все рабочие и служащие.

Положение содержало и ряд процессуальных норм о порядке назначения и выплаты пенсий.

Центральным органом, руководящим социальным обеспечением согласно Положению, являлся отдел социального обеспечения и охраны труда Наркомата труда, а на местах социальное обеспечение осуществлялось подотделами социального обеспечения и охраны труда отделов труда местных совдепов. Все эти органы были тесно связаны с профсоюзами. Во главе подотделов социального обеспечения и охраны труда стояли коллегии, избранные местными советами профсоюзов. И в последующем специальном декрете «О разграничении деятельности Народных комиссариатов труда и социального обеспечения»²⁵ предусматривалось, что социальное обеспечение трудящихся, утративших трудоспособность «на работе, или на службе, или в условиях повседневной жизни», находится в ведении Наркомтруда и его местных органов²⁶. Для приближения социального обеспечения и охраны труда к населению местные подотделы обязаны были учреждать «особые пункты социального обеспечения и охраны труда»²⁷.

При уездных и губернских подотделах социального обеспечения и охраны труда создавались информационно-конфликтные рабочие комиссии по вопросам назначения пособий и пенсий, состоявшие из трех членов: двух – от совпрофа и одного – от подотдела социального обеспечения и охраны труда. Считалось желательным также присутствие врача, хотя бы с совещательным голосом. На местные комиссии возлагалось, кроме разъяснительной работы, разрешение жалоб на неправильное назначение пенсий и пособий, а на губернские, помимо того, – установление группы инвалидности на основании заключения бюро экспертизы.

В сентябре 1919 г. I Всероссийский страховой съезд высказался за полное слияние органов Наркомтруда и Наркомсобеса в Наркомтруд. В ноябре 1919 г. в результате объединения Наркомтруда и Наркомсобеса появился Народный комиссариат труда и социального обеспечения – Наркомтрудсобес. Правда, впоследствии это объединение признали нецелесообразным²⁸, и в апреле 1920 г. Наркомтрудсобес был разделен на Наркомтруд и Наркомсобес²⁹. При этом последнему оставили все социальное обеспечение как бывшего Народного комиссариата обеспечения, так и бывшего Наркомата труда, т.е. пенсии, пособия, помощь инвалидам. За Наркомтрудом теперь числилось только установление при участии Наркомсобеса и Наркомздрава общих норм пенсий. Передача пенсионного обеспечения и рабочих и служащих из системы Наркомтруда в систему Наркомсобеса объяснялась тем, что ввиду перехода к всеобщей трудовой повинности Наркомтруд занялся преимущественно проблемами обеспечения страны трудовыми ресурсами.

Назначение пенсий было возложено на рабоче-крестьянские комиссии при подотделах пенсий и пособий отделов социального обеспечения. В состав комиссии входил представитель совета профсоюзов³⁰. Как было отмечено правительством, «для приближения дела социального обеспечения непосредственно к массам, борьбы с бюрократизмом в области социального обеспечения и осуществления взаимоконтроля за недопущением трудового дезертизма и тунеядства, прикрываемых фиктивной нетрудоспособностью, к работе по социальному обеспечению рабочих и служащих были привлечены комиссии по охране труда»³¹. Общее руководство деятельностью этих комиссий в сфере социального обеспечения возлагалось на Наркомсобес.

При создании единой государственной системы социального обеспечения, при «огосударствлении дела социального обеспечения»³² подлежали ликвидации существовавшие ранее страховые товарищества и больничные кассы. И хотя в самом начале Советская власть провозгласила полное самоуправление застрахованных, уже на данном этапе практика начинала расходиться с первыми большевистскими лозунгами о создании более широкой социальной базы нового строя.

Особенность социального обеспечения того периода состояла в том, что для всех без исключения устанавливались единые нормы и единый порядок (декрет СНК РСФСР от 27 октября 1919 г. «Об установлении единообразных норм социального обеспечения инвалидов труда и войны»)³³. Таким образом, в системе социального обеспечения начинает проявляться тенденция к уравнительному распределению.

Гражданская война внесла в этот расклад свои коррективы. Направленность социального обеспечения снова изменилась. Оно стало избирательным, распространялось на выборочные группы населения – в первую

очередь на наиболее социально слабо защищенные его слои, а также на пострадавших от войны и стихийных бедствий.

Социальное обеспечение заменило собой страхование, как уже показано, во многом благодаря огосударствлению собственности и централизации управления в условиях гражданской войны и военного коммунизма. Следствием упразднения прежних страховых компаний и превращения социального обеспечения в дело государства стала ликвидация самостоятельности и самоуправления в этой сфере.

В апреле 1919 г. был введен новый порядок образования и использования финансовых фондов. Страховые взносы по кассам опасности и риска предприятий и учреждений были заменены финансированием всех видов социального обеспечения из государственного бюджета в соответствии со сметой Наркомата труда. Взносы предприятий и учреждений направлялись не в органы социального обеспечения, а взимались налоговым аппаратом Наркомата финансов и через местные казначейства зачислялись в фонд казны наряду с обычными налоговыми поступлениями. Что касается Всероссийского фонда социального обеспечения, в котором по Положению от 31 октября 1918 г. сосредоточились средства всех остальных фондов и страховых касс, то эти средства влились в ресурсы государственного бюджета. В итоге все нити управления этой системой оказались в руках государства.

На местах функции органов управления социальным обеспечением выполняли местные Советы депутатов, в центре – Наркомат труда и Наркомат социального обеспечения. Таким образом, в течение 1918-1920 гг. были заложены основы жестко централизованной системы управления социальным обеспечением.

Осуществление политики социального обеспечения на основе средств госбюджета по силам только экономически развитым, богатым странам. А в государстве воюющем, ослабленном военно-коммунистическими экспериментами, уповать лишь на государственное признание, отказавшись от благотворительности в угоду идеологическим догмам, означало ограничить возможности оказания социальной помощи нуждающимся гражданам.

Ущербной стороной политики, проводившейся в военно-коммунистическую эпоху, было решение социальных проблем одних категорий населения за счет ущемления прав и свобод других, в частности верующих. Так, оказались изгнанными и лишены средств к существованию многие служители церкви. По инструкции большевистской власти принять их на работу можно было лишь при условии, что они отрекались от веры.

В условиях трансформации в 1918-1920 гг. советской системы народовластия в однопартийный большевистский режим программа социальных мер во многом оказалась не реализованной. Это касалось прежде всего жизненного уровня граждан, реального состояния их социальной защищенности. Следовательно, разница между социальной политикой, декларированной большевистской властью и осуществлявшейся ею, была весьма существенной.

¹ Первые Ленинские декреты.

² Постановление Совнаркома от 18 ноября 1917 г. // СУ. – 1917. – № 3. – Ст. 46.

³ Декрет Совнаркома от 11 декабря 1917 г. // СУ. – 1917. – № 9. – Ст. 124.

⁴ Статьи 2 и 7 Постановления Совнаркома от 26 апреля 1918 г. // СУ. – 1918. – № 37. – Ст. 489.

⁵ Отчет о деятельности Народного комиссариата социального обеспечения. С 23 марта по 19 июня 1918 г. – 1918. – С. 8.

⁶ Постановление Совнаркома от 25 апреля 1918 г. // СУ. – 1918. – № 34. – Ст. 453.

⁷ Ирошников И.П. Создание советского центрального государственного аппарата. – М.: Наука (Ленингр. отд.), 1967. – С. 127-128.

⁸ Там же. – С. 12-13.

⁹ Примечания к ст. 27 и 41 декрета ВЦИК от 22 декабря 1917 г. // СУ. – 1917. – № 13. – Ст. 188.

¹⁰ Вестник Народного комиссариата труда. – 1918. – № 1 (январь). – С. 11, 63.

¹¹ Протоколы заседаний Страхового совета сессии 15-17 апреля 1918 г. // Вестник Страхового совета. – 1918. – № 1. – С. 8-9.

¹² Сообщение Народного комиссариата труда по поводу декрета о полном социальном страховании // Бюллетень отдела социального страхования и охраны труда при Народном комиссариате труда. – 1918. – № 1 (август). – С. 3.

¹³ Винокуров А. Социальное обеспечение (от капитализма к коммунизму). – М.: Госиздат, 1921. – С. 7.

¹⁴ Гайлис. Задачи страхования от несчастных случаев // Бюллетень отдела социального страхования и охраны труда при Народном комиссариате труда. – 1918. – № 1 (август). – С. 17.

¹⁵ Там же. – С. 15.

¹⁶ Гельфер А.Л. Пролетарская революция и социальное обеспечение трудящихся. – М.: Изд. Наркомтруда, 1919. – С. 5.

¹⁷ Сообщение Народного комиссариата труда по поводу проекта декрета о полном социальном страховании... – С. 17.

¹⁸ Зенькович В.А. Задачи социального страхования в Советской России. – М.: Изд. Наркомтруда (отдел социального страхования и охраны труда), 1918. – С. 15: «Страхование от увечий представляет смесь старого по закону 23 июня 1912

года с отдельными распоряжениями Рабоче-крестьянского правительства. В некоторых районах, например: Московском, Иваново-Вознесенском, — там даже и не было применено обязательное страхование, страхование остается так называемым добровольным... Пережитков старого, нелепых и вредных, здесь больше, чем элементов нового». Как на пример «переплетения» старого и нового можно указать на «Положение о страховании рабочих от несчастных случаев (Закон 23 июня 1912 г.) с изменениями, принятыми Первым Уральским страховым съездом, имевшим место в Екатеринбурге 12-17 апреля 1918 года» // Вестник Народного комиссариата труда. — 1918. — № 4-5 (апрель-май). — С. 190-199.

¹⁹ Шебанов А.Ф. Об использовании социалистическим государством дореволюционного законодательства // Труды Университета дружбы народов им. Патриса Лумумбы. — Т. XX: Экономика и право. — Вып. 2, 1967. — С. 19.

²⁰ В частности, в Москве летом 1918 г. была организована областная касса страхования рабочих от несчастных случаев с районом деятельности, охватывавшим 9 губерний (постановление народного комиссара труда от 8 июля 1918 г. и постановление отдела социального страхования и охраны труда Наркомтруда от 10 сентября 1918 г. // Бюллетень Народного комиссариата труда. — 1918. — № 1-4 (август-сентябрь). — С. 129-137).

²¹ См. п. «в» ст. 2 постановления Совнаркома от 7 августа 1918 г. (СУ. — 1918. — № 58. — Ст. 641) и «Временные правила», утвержденные Наркомтруда 3 октября 1918 г. (СУ. — 1918. — № 73. — Ст. 797).

²² Радус-Зенькович В.А. Великая Октябрьская социалистическая революция и вопросы страхования, охраны труда и здоровья рабочих (1917-1918 гг.). — М.: Госполитиздат, 1960. — С. 132.

²³ Вигдорчик Н.А. Теория и практика социального страхования. — М., 1924. — С. 13.

²⁴ СУ. — 1918. — № 89. — Ст. 906.

²⁵ Декрет Совнаркома от 27 марта 1919 г. // СУ. — 1919. — № 18. — Ст. 205.

²⁶ Бюллетень Народного комиссариата труда. — 1919. — № 8-9. — С. 93.

²⁷ Бюллетень Народного комиссариата труда. — 1919. — № 1-2. — С. 61.

²⁸ Социальное обеспечение в РСФСР к десятой годовщине Октября. — М., 1927. — С. 10.

²⁹ Декрет ВЦИК, опубликованный 21 апреля 1920 г. // СУ. — 1920. — № 28. — Ст. 137.

³⁰ Инструкция Наркомсобеса от 5 ноября 1920 г. // Сборник циркуляров и распоряжений НКСО 1920. 1-120. — М.: Госиздат, 1921. — С. 79.

³¹ Социальное обеспечение в РСФСР... — С. 16.

³² Винокуров А. Социальное обеспечение (от капитализма к коммунизму). — М., 1924. — С. 8.

³³ СУ РСФСР. — 1919. — № 54. — Ст. 518.