

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ В РОССИИ

© 2012 г. Дмитрий Николаевич Ермаков<sup>1</sup>

**Краткая аннотация:** в статье рассмотрены правовые аспекты формирования в России национальной системы социального страхования.

**Annotation:** article aspects of the formation in Russia of the national system of social insurance.

**Ключевые слова:** социальная защита; социальное страхование; пенсионное обеспечение; страхование от несчастных случаев.

**Key words:** the social protection; social insurance; pension guarantee; insurance against accidents.

Замедленные темпы развития российского капитализма во многом обуславливали зачаточное состояние отечественного социального законодательства. С формальной точки зрения история российского социального страхования берёт своё начало с Закона «О даровании облегчений и преимуществ горнозаводских людей ведомства Кабинета Его Императорского Величества» от 8 марта 1861 г.<sup>2</sup> Он предусматривал создание при казённых горных заводах товариществ, на которые возлагалось оказание помощи рабочим и членам их семей на случай болезни, старости и инвалидности<sup>3</sup>. Средства создаваемых при казённых горных заводах страховых касс образовывались из взносов рабочих (2–3% от заработка), удерживаемых заводоуправлением, штрафных сумм, взыскиваемых с рабочих за нарушение трудовой дисциплины. Принятое на основе вышеуказанного Закона Положение «Об организации горнозаводских товариществ» от 9 апреля 1881 г. обеспечение, предоставляемое членам горнозаводских товариществ, именовало «пенсией». Основной организационно-правовой формой социального страхования до появления Закона 1912 г. выступали фабрично-заводские товарищества, создаваемые в различных отраслях народного хозяйства, и в первую очередь в горнозаводской промышленности. Закон Российской Империи о горнозаводских товариществах от 8 марта 1861 г. достаточно абстрактно определял правовые черты их деятельности. Только через

20 лет, 9 апреля 1881 г., было принято Временное положение об организации горнозаводских товариществ. Совершенствование нормативно-правового регулирования деятельности указанных товариществ осуществлялось в рамках Положения о вспомогательных кассах горнозаводских товариществ казённых горных заводов и рудников от 26 мая 1893 г. Оно, в частности, предусматривало обязательное учреждение указанных товариществ на государственных (казённых) горных заводах и рудниках. На частных заводах и рудниках в соответствии с изменениями и дополнениями, внесёнными в Закон 4 апреля 1862 г., Законом «О надзоре за благоустройством и порядком на частных горных заводах и промыслах и о найме рабочих на эти заводы и промыслы» от 9 марта 1892 г. учреждение товариществ было необязательным и отдавалось в руки хозяев<sup>4</sup>. Формально законодатель устанавливал ответственность предприятий перед рабочими за несчастные случаи. Функции горнозаводских товариществ представлялись достаточно разнообразными: выдача пенсий и суд, сбережение и инвестирование страховых капиталов, открытие потребительских лавок. Они представляли интересы в суде. Участниками горнозаводских товариществ являлись все штатные работники и служащие, платившие ежемесячные взносы в размере от 2 до 3% от заработной платы. Аналогичные платежи вносились и предприятием. Несмотря на всю ущербность функционирования горнозаводских касс, они охватывали ничтожно малую часть рабочих горной промышленности. На Урале существовало всего 13 товариществ, одно – на Северном Кавказе и одно – в Олонецкой губернии<sup>5</sup>. Работники горнозаводских

<sup>1</sup> Профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин Московского нового юридического института, академик (действительный член) РАЕН, академик РАСН, доктор политических наук, кандидат исторических наук, кандидат экономических наук (E-mail: dermakow@yandex.ru).

<sup>2</sup> См.: Полное собрание законов Российской Империи. Т. 36. 1861. № 36717.

<sup>3</sup> См.: Данский Б.Г. Страхование рабочих в России и на Западе. Т. 1. Вып. II. СПб., 1913. С. 5.

<sup>4</sup> См.: Полное собрание законов Российской Империи (далее – ПСЗ РИ) 1892. N 8402.

<sup>5</sup> См.: Вишневецкий А. Развитие законодательства о социальном страховании в России. М., 1926. С. 10.

товариществ имели право лечиться в больнице при предприятии. Размеры пенсионных выплат зависели от непрерывного стажа работы в организации. При стаже свыше 35 лет размер пенсии мог составлять до 50% от заработной платы. В случае потери трудоспособности и при стаже работы до 35 лет работники получали право на пенсию в размере от 1/6 до 1/2 от прежнего заработка. Работникам, увольняемым с предприятия по состоянию здоровья, предусматривались единовременные выплаты. Вдовам и сиротам в этом случае выдавалось пособие в размере 1/3 годового оклада инвалида, вдове без детей – 1/6 от годового оклада, а для вдовы с детьми – 3/8 годового оклада. По Закону Российской Империи от 15 мая 1901 г. обеспечение лиц, получивших увечья, должно было производиться самими предприятиями. В этом случае кассы выплачивали добавочную пенсию. Горнозаводские товарищества первоначально имели достаточно демократическую структуру управления. Во главе стоял попечительский совет в составе: председателя, назначаемого заводским управлением, и четырёх членов, избираемых рабочими сроком на три года из числа местных домохозяев. Особо тяжёлым представлялось положение с производственным травматизмом и увечьями. Специального законодательства не существовало, а общегражданские законы не устанавливали каких-либо определённых сумм за конкретные увечья, суды были свободны в выборе размеров компенсаций. До 1904 г. работники, получившие увечье на производстве, могли предъявлять иски, основываясь на гражданском законодательстве, за исключением специальной ответственности железнодорожных и пароходных предприятий<sup>6</sup>. К данным делам применялись положения ст. 684 Свода законов Российской Империи. Судебная процедура рассмотрения подобного рода дел отличалась волокитой и не была доступна для работников. Незначительные пособия рабочим предусматривались и Законом Российской Империи от 3 июня 1886 г. и инструкцией, утверждённой министром финансов в 1890 г. Речь идёт о штрафах, взыскивавшихся с рабочих за нарушения трудовой дисциплины, возвращавшихся к работникам уже в виде компенсационных выплат в случае травм и увечий. Однако в данном случае говорить о каком-либо социальном страховании не приходится: во-первых, штрафы не имели целевого характера (платежи взимались не систематически и не от конкретного заработка работника, а за совершение дисциплинарных проступков). Во-вторых,

законодательство о штрафах распространялось не на все губернии, а на предприятия, подчинённые надзору фабричной инспекции по горному делу. В-третьих, товарищества представляли своеобразные “цеховые организации”, организованные по принципу касс взаимопомощи. Решением Государственного совета от 29 мая 1895 г. в ведении Министерства торговли и промышленности на отдельных предприятиях за счёт сумм денежных взысканий, налагаемых судами на заведующих фабричными предприятиями, находилось формирование так называемого общеимперского штрафного капитала. Согласно Положению от 8 июня 1901 г. и Инструкции от 7 мая 1902 г. на выдачу пособий должны были расходоваться проценты, начисляемые на общеимперский страховой капитал и 50% от взысканий, поступивших в течение финансового года. Штрафные капиталы существовали и при горных промыслах.

Пенсионное обеспечение рабочих в России началось с принятия законов о пенсионном страховании рабочих и служащих казённых заводов – Временных правил о пенсиях казённых горных заводов и рудников утратившим трудоспособность на заводских или рудничных работах от 15 мая 1901 г.<sup>7</sup> Несмотря на взаимную противоречивость указанных нормативных актов, они сыграли важную роль в совершенствовании национального законодательства о социальном страховании, послужив хорошей теоретической платформой, а практика их реализации создала предпосылки для принятия “основного” Закона “О вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев рабочих и служащих, а равно членов их семейств в предприятиях фабрично-заводской, горной и горнозаводской промышленности” от 2 июня 1903 г. Положением от 2 июня 1903 г. “О страховании рабочих от несчастных случаев” вводилось обязательное государственное страхование от производственного травматизма<sup>8</sup>. Страхование осуществлялось за счёт владельцев предприятий. До принятия Закона “О страховании от несчастных случаев” работники могли предъявлять иски к работодателю, руководствуясь общегражданским законодательством. Однако Свод законов Российской Империи при рассмотрении дел о возмещении вреда, причинённого работнику в результате несчастного случая либо профессионального заболевания,

<sup>6</sup> См.: Свод законов Российской Империи. Т. XII. Ст. 329, 330.

<sup>7</sup> Собрание узаконений Российской Империи. 1901. Ст. 377. Приложение к ст. 821 Устава горного, т. VII Устава о промышленном труде IV. Гл. VI.

<sup>8</sup> См.: Литвинов-Фалинский В.П. Новые законы о страховании рабочих. СПб., 1912. С. 93–130.

не учитывал специфики указанного рода дел. Исключение составляли положения ст. 683, 329, 330 Свода законов о специальной ответственности владельцев железнодорожных и судоходных компаний. В ст. 684 Свода законов указывалось: “Всякий обязан вознаградить за вред и убытки, причинённые кому-либо его деянием или упущением, хотя бы сие деяние или упущение и не составляло ни преступления, ни проступка, если только будет доказано, что он не был принуждён к тому требованием закона или правительства или необходимою личною обороной, или же стечением таких обстоятельств, которые он не мог предотвратить”. Общегражданское законодательство в ст. 574, 644, 647, 657–661, 675, 676 Свода законов Российской Империи регламентировало вопросы вознаграждения за вред и убытки, причинённые преступлением или проступком. Ответственность за вред, причинённый деяниями, не признаваемыми преступлениями или проступками, регулировались ст. 684, 685 и 687 т. X ч. I Свода законов. В соответствии со ст. 687 Свода законов не подлежали вознаграждению “вред и убытки, происшедшие от деяния случайного, учинённого не только без намерения, но и без всякой со стороны учинившего оное неосторожности”. Таким образом, в ходе судебного заседания бремя доказывания вины работодателя целиком возлагалось на пострадавшего работника, не имевшего для этого достаточно знаний и финансовых ресурсов. На практике нередко рабочих при поступлении на работу лишали права обращения в суд в случае получения увечья на предприятии. Например, в расчётные книжки Московского акционерного общества Монины юристы включили следующее положение: “При производстве работы мы, рабочие, обязуемся быть осторожными и в случае увечья или иного несчастного случая не требовать от конторы никакого вознаграждения”<sup>9</sup>. Нередко добропорядочные судьи, осознавая ненормальность существующего положения, по собственной инициативе стали возлагать бремя доказывания на ответчика. Отсутствие обязательного страхования от несчастных случаев частично восполнялось возникновением коммерческого страхования. С 1888 г. создается акционерное страховое общество “Россия” и несколько позднее – “Помощь”, а в 1892 г. было учреждено АО “Заботливость”. Однако правила страхования вышеперечисленных акционерных страховых обществ предусматривали, что страховые выплаты зависят не от размера заработной платы работника, а от внесённых

работодателем страховых тарифов. Одновременно существовали достаточно казуистичные процедуры признания того либо иного происшествия с работником на предприятии страховым случаем.

В утверждённых Министерством финансов 20 июля 1887 г. “Общих условиях по коллективному страхованию от несчастных случаев” к страховым случаям не относились: нетрудоспособность, не вызванная несчастным случаем; техногенные и природные катаклизмы, революции и военные действия; противоправные, умышленные действия застрахованного лица (в том числе членовредительство, суицид); наступление вреда во вне рабочее время. Следует отметить, что коммерческое страхование, по мнению дореволюционных специалистов, охватывало до половины численности промышленного пролетариата страны<sup>10</sup>.

Очевидными преимуществами коммерческого страхования по сравнению с существовавшим процессуальным порядком возмещения вреда через суд являлись наступление страхового случая и осуществление выплат без доказывания вины работодателя. Однако страховщики старались минимизировать свои издержки и выплачивали застрахованным минимальные суммы. Получившие травмы работники не могли рассчитывать и на объективную медицинскую экспертизу, так как она осуществлялась врачами, получавшими вознаграждение от страховщиков. Нередко деятельность страховых акционерных обществ вызывала недовольство со стороны не только работников, но и предпринимателей. Владельцы промышленных предприятий высказывали непонимание относительно высокого уровня административных расходов и высоких дивидендов, выплачиваемых страховыми обществами своим акционерам.

Объективные реалии подталкивали развитие страхового бизнеса по пути создания специальных обществ взаимного страхования, ориентированных на страхование гражданской ответственности предпринимателей. К началу 1903 г. на территории Российской Империи было создано всего три общества взаимного страхования: Рижское, Одесское, Иваново-Вознесенское. В процессе создания пребывали и горнопромышленники Юга России, петербургские, нефтепромышленники Баку, золотопромышленники Урала, Амура, кутаисские марганцевые промышленни-

<sup>9</sup> См.: Шельмагин И.И. Фабрично-трудовое законодательство России. М., 1947. С. 93.

<sup>10</sup> См.: Гринберг П. Страхование от несчастных случаев в 1901 г. // Страхование обозрение. 1902. № 11. С. 652; Пресс А.А. Страхование рабочих в России. СПб., 1900. С. 25; Луиц М.Г. Сб. ст. М., 1909. С. 163.

ки. Создание обществ взаимного страхования вызывало негативную реакцию у коммерческих страховых обществ, находивших поддержку в правительственных кругах. Общества взаимного страхования принимали на себя гражданскую ответственность своих участников – работодателей за риски причинения вреда жизни и здоровью застрахованному лицу, произошедшего в результате несчастного случая. В отличие от акционерных коммерческих страховых обществ общества взаимного страхования предоставляли более высокие размеры выплат. Например, при полной потере трудоспособности семейным работникам компенсировался полный заработок и 2/3 заработка женщинам и одиноким мужчинам (но не более 240–300 руб. в том случае, если заработок превышал указанную сумму). По состоянию на июнь 1903 г. в акционерных коммерческих обществах было застраховано 890 тыс. работников, а в обществах взаимного страхования 76 тыс.<sup>11</sup> Общества взаимного страхования привлекали более низкими размерами страховых взносов и их подконтрольностью со стороны страхователей – работодателей. Важной вехой на пути развития российского страхового законодательства стало принятие 2 июня 1903 г. Закона “О вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев рабочих и служащих, а равно членов их семейств в предприятиях фабрично-заводской, горной и горнозаводской промышленности”<sup>12</sup>. Закон обязывал предпринимателей – владельцев предприятий (фабрик и заводов) страховать работников от несчастных случаев на производстве. Формами обеспечения работников выступали пенсии и пособия. Пособия по временной утрате трудоспособности назначались со дня несчастного случая до её восстановления либо получения инвалидности в размере половины заработка. Он признавал принцип профессионального риска, ответственности предприятий – источников повышенной опасности. В случае утраты трудоспособности менее, чем на четыре дня, пособие не выплачивалось. Семьи, потерявшие кормильца, могли рассчитывать на пенсионное обеспечение: вдовам – до 1/3 от заработка супруга пожизненно; дети (в том числе усыновлённые) – 1/6 от заработка кормильца до достижения возраста 15 лет, а круглые сироты – 1/4 заработка; братья и сёстры, круглые сироты – по 1/6 заработка до 15 лет; родственники по прямой восходящей линии – по 1/6 заработка умершего пожизненно. К очевидным недостаткам Закона относилась в первую

очередь ограниченная сфера его действия. Он распространялся исключительно на фабрично-заводские, горные и горнозаводские предприятия. Рассчитывать на получение пенсии по увечью не могли: ремесленные работники, работники строительства, сельского хозяйства, мелких мастерских. Законодатели к предприятиям фабричной промышленности относили организации, насчитывавшие более 20 рабочих. Проблема заключалась в том, что подавляющее большинство фабрик в Российской Империи относились к разряду малых предприятий, насчитывавших не более 20 работников.

Вторым недостатком представляется отказ российского законодателя от последовательного возведения в закон принципа профессионального риска. Законодательство освобождало предпринимателя от ответственности за вред, причинённый работникам в случае их злого умысла либо грубой неосторожности. Предприниматель также освобождался от ответственности за действие непреодолимой силы. Понятие “грубая неосторожность” работника толковалась в изданных позднее инструкциях как “техническая неграмотность” потерпевшего. Третий недостаток Закона заключался в отсутствии ответственности предприятия при наступлении нетрудоспособности или смерти работника в результате профессионального заболевания. К одной из недоработок Закона следует отнести перерыв в лечении пострадавшего работника. В соответствии со ст. 10 Закона владелец предприятия обязывался “возмещать потерпевшему расходы по лечению впредь до излечения или до прекращения лечения” таким образом, что всякий перерыв в лечении, даже краткосрочный, лишал потерпевшего работника права на оплату лечения. И наконец, срок исковой давности по делам о производственных травмах устанавливался в два года со дня несчастного случая. В условиях отсутствия надлежащей системы учёта и регистрации случаев производственного травматизма при проявлении впоследствии негативных последствий травмы работники сталкивались со сложностью доказывания происшествия.

Работник имел право на возмещение при условии получения инвалидности и увольнения с предприятия. Однако на основании решения гражданско-кассационного департамента Правительствующего сената № 82 от 1910 г., если работник продолжал работать на предприятии на тех же условиях, его лишали какой-либо компенсации. Таким образом, предприниматель предлагал пострадавшему остаться на работе на той же должности и с окладом, а затем увольнял работника. Срок исковой давности при этом не приостанавливался.

<sup>11</sup> См.: *Пресс А.* Указ. соч. С. 26.

<sup>12</sup> См.: Собрание узаконений Российской Империи. 1903. № 81. Ст. 912; Свод законов Российской Империи. 1913. Т. XI. Ч. 2.

В Законе значительно ограничивалось право семьи на возмещение вреда, причинённого работнику. В ст. 1 Закона право семьи на получение пенсии определялось следующими условиями: смерть работника должна последовать либо незамедлительно после несчастного случая, либо в период лечения, либо в течение первых двух лет со дня несчастного случая, если лечение было прекращено раньше. Однако в случае прекращения лечения в силу его неэффективности и если пострадавший при этом умирал, то пенсия не выплачивалась. Пострадавшие работники могли рассчитывать на пенсию в размере 2/3 от заработка. При этом процент потери трудоспособности определялся исключительно на основе ведомственных нормативных актов.

В Приложении к Правилам, утверждённым министром внутренних дел 5 июня 1904 г., – “К руководству для определения ослабления или утраты трудоспособности от телесных повреждений вследствие несчастных случаев” определялся процент утраты трудоспособности. Например, утрата зрения на один глаз определялась в размере 35% утраты трудоспособности, повреждение черепа с осложнениями – в 70%, а потеря слуха на оба уха – в 50%<sup>13</sup>. В условиях полного отсутствия в Российской Империи каких-либо медицинских экспертных комиссий (медицинскую “экспертизу” осуществляли врачи, работавшие у работодателей) говорить о каком-либо полноценном возмещении вреда, причинённого здоровью, не приходилось. При исчислении размера пенсионного обеспечения пострадавшего работника за основу брался его средний годовой заработок, определявшийся путём деления фактического заработка на число фактических рабочих дней и умножения полученного частного на 260. Но число рабочих дней в году заведомо больше, чем 260 (фактически 300 дней). Следовательно, работодатель всегда оставался в лучшем положении, чем наёмный работник. В результате заработок снижался не менее чем на 10%. И вместо 100 руб. за исходную принималась сумма 90 руб., и полная пенсия составляла лишь 60%, а для отдельных категорий работников – 45% годового заработка<sup>14</sup>. Закон от 2 июня 1903 г. устанавливал сложную систему ответственности за полученные увечья. Не было создано единой системы ответственности для всех организаций. Неграмот-

ный рабочий должен был знать, подпадает ли его случай под действие общегражданских законов либо должны применяться положения Закона от 2 июня 1903 г., либо должны применяться специальные законы об обеспечении работников казённых предприятий. Закон не распространялся на случаи причинения вреда здоровью, не повлекшие за собой утраты трудоспособности, порчи мебели, одежды, например обезображивание лица вдовы или девицы. а причинённый вред возмещался по общегражданским законам (ст. 662 ч. 1 т. X Свода законов Российской Империи).

Творцы Закона 1903 г. создали заведомо невыгодные условия для работодателей. Закон установил право предпринимателей страховать себя от уплаты вознаграждения по несчастным случаям в страховых обществах, а также в обществах взаимного страхования. На 1908 г. в России насчитывалось 11 обществ взаимного страхования, действовавших на основании “Общих условий страхования гражданской ответственности предпринимателей по несчастным случаям с рабочими” от 9 апреля 1904 г. Исковые заявления к страховым организациям предъявлял работодатель, а по “Общим условиям коллективного страхования” от 13 мая 1905 г. иски к страховщику должны предъявлять пострадавшие работники. Тем самым предприниматель перекладывал с себя ответственность за вред, причинённый работнику, на страховщиков. Новеллой Закона представляется требование о досудебном улаживании спора – достижении мирового соглашения между работодателем и работником. В ст. 31 подробно описывалась процедура заключения: стороны в случае достижения соглашения обязывались зафиксировать его условия у фабричного инспектора. Если участники конфликтной ситуации не приходили к соглашению, фабричный инспектор обязывался не доводить дело до суда и достигнуть мирового соглашения.

Закон 1903 г. не признавал организацию виновной за вред, причинённый работнику. Ответственность персонифицировалась на личности владельца, его наследниках. Вероятной причиной следует считать отсутствие в Российской Империи специального фонда, ответственного за выплату пособий, на случай банкротства предприятия. Попытка создания подобного фонда неоднократно предпринималась, но так и не была доведена до логического завершения по причине начала Русско-японской войны.

Вместе с тем ст. 46 – 47 Закона возлагали обязанность на наследников работодателя и удерживали определённую сумму при объявлении

<sup>13</sup> См.: Собрание узаконений Российской Империи. 1904. № 165. Ст. 1723.

<sup>14</sup> См.: Козьминых-Ланин И.М. Закон 2 июня 1903 года о вознаграждении рабочих и служащих, потерпевших от несчастных случаев, и опыт применения его в жизни. М., 1909. С. 7.

организации банкротом. В случае продажи предприятия работодатель принуждался застраховать платежи в пользу увечных и внести указанные платежи в банковское учреждение. Важное значение имели Правила вознаграждения потерпевших вследствие несчастных случаев вольнонаёмных мастеровых, рабочих и служащих в артиллерийских заведениях военного ведомства, а равно членов семейств сих лиц<sup>15</sup>. Они стали основой для разработки последующих законов 1905 – 1906 гг. В частности, 6 июня 1905 г. принимается Закон “О вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев и повреждений в здоровье мастеровых, рабочих и вольнонаёмных служащих в предприятиях фабрично-заводской, горной и горнозаводской промышленности ведомства Кабинета Его Императорского Величества и уделов”<sup>16</sup>.

Перечислим основные нормативные акты, регламентирующие обеспечение пострадавшим от несчастных случаев на предприятиях различных отраслей экономики: Закон “О вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев или утративших трудоспособность на работах мастеровых, рабочих и вольнонаёмных служащих в государственной типографии, а равно членов семейств сих лиц” от 19 декабря 1905 г.<sup>17</sup>; Закон “О вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев или утративших трудоспособность на работах мастеровых, рабочих и вольнонаёмных служащих сенатской типографии, а равно членов семейств сих лиц” от 6 марта 1906 г.<sup>18</sup>; Закон “О вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев и повреждений в здоровье вольнонаёмных мастеровых, рабочих и служащих морского ведомства, а равно членов семейств сих лиц” от 6 марта 1906 г.<sup>19</sup>; Закон “О вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев рабочих и служащих, а равно членов семейств сих лиц, состоящих в ведении торговых портов казённых предприятий” от 19 апреля 1906 г.<sup>20</sup>; Закон “О вознаграждении вследствие несчастных случаев мастеровых, рабочих и вольно-

наёмных служащих, а равно членов семейств сих лиц в промышленных и технических заведениях Министерства финансов” от 19 апреля 1911 г.

Законодательство о страховании от несчастных случаев в Российской Империи, несмотря на ограниченность и заимствование у Германии основополагающих положений, сыграло важную роль в формировании национальных систем “социальной безопасности”<sup>21</sup>.

По статистическим данным 1879 г., больницы существовали только на 700 наиболее крупных фабриках со среднесписочной численностью работающих в 1 млн. человек. На 450 фабриках со 170 тыс. рабочих имелись только приёмные покои. Более 1,5 тыс. предприятий, насчитывавших 220 тыс. рабочих, не располагали даже приёмными помещениями; 318 промышленных заведений с 65 тыс. работающих не имели никаких фабричных лечебных учреждений<sup>22</sup>.

По официальным статистическим сведениям 1907 г., из каждой сотни предпринимателей только семеро имели на своих предприятиях фабричные больницы, 26 – обеспечивали рабочих врачебной помощью в приёмных покоях, амбулаториях или по соглашению с городскими или земскими лечебными учреждениями<sup>23</sup>. Страхование военнослужащих и членов их семей значительно превосходило как по охвату застрахованных, так и по размерам страховых выплат социальное страхование лиц наёмного труда. Правительство старалось создать наиболее благоприятные условия для военнослужащих, государственных чиновников и жандармов. Государство особо нуждалось в их поддержке после поражения в Русско-японской войне и Первой русской революции 1905–1907 гг. Принятие 6 декабря 1827 г. кодифицированного пенсионного устава способствовало унификации многочисленных нормативных актов, регламентирующих страхование воинских чинов. В целях омоложения командного состава армии 3 июля 1889 г. утверждены Временные правила о предельном возрастном цензе, согласно которым для военнослужащих устанавливался предельный возраст прохождения службы. Для увольняющихся по достижении предельного возраста службы помимо государственной назначалась дополни-

<sup>15</sup> См.: Ермаков Д.Н. Социальное страхование в Российской Империи // Правовая политика и правовая жизнь. 2011. № 2. С. 76–84.

<sup>16</sup> См.: Собрание узаконений Российской Империи. 1906. № 52. Ст. 357; Приложение к ст. 156. Прим. 2 Устава о промышленности. 1906.

<sup>17</sup> См.: Собрание узаконений Российской Империи. 1906. № 44. Ст. 255.

<sup>18</sup> См.: Собрание узаконений Российской Империи. 1906. № 67. Ст. 452.

<sup>19</sup> См.: Собрание узаконений Российской Империи. 1906. № 122. Ст. 672.

<sup>20</sup> См.: Собрание узаконений Российской Империи. 1906. № 173. Ст. 1040.

<sup>21</sup> Ермаков Д.Н. Сравнительный анализ развития законодательства о социальном страховании в России и в Германии в конце XIX – начале XX вв. // Гос. и право. 2011. № 4.

<sup>22</sup> См.: Вигдорчик Н.А. Обеспечение рабочих на случай болезни (Фабричная медицина и страхование). М., 1909. С. 10.

<sup>23</sup> См.: Данский Б.Г. Указ. соч. С. 20.

тельная эмеритарная (накопительная) пенсия. При наличии 35-летней выслуги военный пенсионер мог рассчитывать на 80% от содержания (жалованья и столовых денег).

После поражения России в войне с Японией перед государством ставились задачи кардинального реформирования армии и флота. В целях улучшения уровня офицерского состава армии устанавливался новый порядок увольнения посредством проведения по аттестациям непосредственно начальником с последующей проверкой коллегиальными совещаниями. Увольнению подлежали лица, не выслужившие 35-летнего срока. Для решения данного вопроса 26 апреля 1906 г. в отношении офицеров строевого состава устанавливались добавочные пенсии, устанавливаемые в дополнение к государственным и эмеритарным. Размер пенсии определялся в зависимости от продолжительности службы и причин её оставления и исчислялся в процентах от оклада. На смену двум пенсионным окладам вводились погодные пенсии, устанавливаемые в определённом проценте, устранялась необходимость достижения выслуги лет. Однако вышеуказанные правила распространялись только на офицеров строевого состава и не затрагивали пенсионного обеспечения членов их семей. Необходимость совершенствования пенсионного законодательства и последующего распространения на широкий круг участников вынудило Главный штаб в 1909 г. внести на рассмотрение Военного совета концептуально новый Устав о пенсиях. Основные положения пенсионной реформы, предложенные Военным советом, предполагали распространение пенсионного законодательства на все категории военнослужащих и членов их семей. При расчёте пенсии учитывалось так называемое «усиленное жалованье» при условии получения последнего лицом, уходящим в отставку, более двух лет. Для тяжело раненных предполагался увеличенный размер пенсии в размере полного должностного оклада (в том числе «квартирные деньги» в размере 1/5 жалованья и столовых). Для проходивших службу в отдалённых гарнизонах устанавливались доплаты (сохранялась так называемая «амурская пенсия»). Предусматривался особый порядок исчисления пенсионного стажа: шесть неполных месяцев службы приравнивались к одному году. Особое место отводилось обеспечению членов семьи умерших военнослужащих. Сыновьям военнослужащих выплаты предполагалось производить до достижения 17 лет, а в случае наличия тяжких заболеваний – пожизненно. При зачислении сыновей в средние учебные заведения пенсии выплачивались до

21 г., а в высшие – до 25 лет, дочерям – пожизненно, до момента вступления в брак либо поступления на государственную службу. В процессе обсуждения законопроекта выявились противоречия между Военным советом и Советом министров. Они были обусловлены в первую очередь необходимостью поиска финансовых средств для обеспечения реализации данных постановлений. В ходе проведения межведомственных согласительных процедур определённый компромисс был найден.

Новый Устав предложено было распространить на: а) офицеров, состоявших на службе в военном ведомстве и занимавших должности, положенные по штатам исключительно для воинских чинов; б) на офицеров, занимавших должности, положенные не исключительно для военных чинов, если они до поступления на эти должности прослужили не менее 15 лет в должностях, положенных исключительно для военных чинов, участвовавших в сражениях и походах; в) на офицеров, не предусмотренных в предыдущих пунктах, на медицинских и классовых чинов военного ведомства, лиц военного духовенства, принятых в результате полученных ран под покровительство Александровского комитета. Устав не распространялся на чинов казачьих войск, наделённых земельными участками. Финансирование пенсии по новому Уставу должно было обеспечиваться из государственной казны (войсковых капиталов), пенсии из эмеритарной кассы и инвалидной пенсии. В случае увеличения, уменьшения или прекращения во время производства пенсий окладов эмеритарных пенсий, соответственно, изменялась и часть пенсий из государственного казначейства (войсковых капиталов) с таким расчётом, чтобы общий оклад пенсии из указанных источников всегда равнялся установленному проценту от содержания самого пенсионера, а для семейства – законным долям из общих окладов пенсий их главы. Военным лётчикам, оставлявшим службу вследствие болезни, право на пенсию предоставлялось при выслуге в пять лет. Право на пенсию возникало при выслуге в 25 лет. При этом размер пенсии был определён в 50% денежного содержания, и с каждым годом по достижении предельной выслуги в 35 лет пенсия увеличивалась на 8%. Оставляющим службу по состоянию здоровья пенсия назначалась за 10 лет службы в размере 30% жалованья и столовых денег, увеличиваясь ежегодно на 2%. Увольняемым по тяжким болезням, при условии постоянного за собой ухода, пенсии назначались за пять лет службы в размере 30% содержания. Российское законодательство предусматривало трёхзвенную

процедуру эвакуации раненых<sup>24</sup>. Раненые или больные офицеры первоначально подлежали размещению на головных эвакуационных пунктах в тылу армий. Раненые по роду ранения распределялись по трем классам. К первому принадлежали раненые, которые в силу полученных травм и увечий не только не были способны к службе, но и не могут обходиться без постоянного ухода<sup>25</sup>. Ко второму относились раненые, имевшие важные повреждения, требовавшие постоянного ухода в исключительных случаях<sup>26</sup>. В свою очередь второй разделялся на две категории: способных и не способных продолжать службу по причине ранения. Наибольшие преимущества предоставлялись раненым первого класса. Их пенсия была определена в размере полного жалования и столовых денег независимо от сроков прохождения службы. Раненым второго класса, не способным продолжать службу, пенсия определялась за пять лет службы не менее 60%. При наличии выслуги 25 лет размер пенсии составлял 100% денежного содержания. Раненым второго класса, способным продолжать службу, при увольнении после ранения пенсия определялась за пять лет службы не менее 40% с индексацией за каждый год службы

на 2%. Наивысший размер пенсии для раненых данной категории мог составлять 90%. Всем раненым, отнесённым ко второму классу, способным продолжать службу, помимо установленных законом пенсий назначались дополнительные доплаты: для получивших ранения на войне – до 10%, и в мирное время – до 5%.

К третьему классу относились недостатки, лишения и повреждения, затруднявшие действия отдельных частей тела<sup>27</sup>. Раненые, отнесённые к третьему классу, пенсии от инвалидного капитала не получали, за исключением зауряд-прапорщиков и зауряд-военных чиновников. Служба во время войны в отдалённых районах Российской Империи воспитателями в тюремно-исправительных заведениях давала право на льготную пенсию.

Правительственный законопроект поступил на рассмотрение Государственной Думы. Законодатели значительно изменили содержание правительственного законопроекта в лучшую сторону. Последние посчитали, что распространение нового Пенсионного устава на строевых и офицеров, занимавших административные должности по военному ведомству, является несправедливым и значительно ущемляет права всех офицеров, военнослужащих, священнослужителей и классов чинов, получивших увечья не только в военное, но и в мирное время. Государственная дума предложила распространить действие Устава на офицеров, уволенных в отставку с 1 января 1909 г. По мнению депутатов, предложенный в правительственном законопроекте порядок исчисления пенсий не соответствовал требованиям времени. Во-первых, при исчислении пенсии в расчёт должно приниматься денежное довольствие не мирного, а военного времени. Во-вторых, при исчислении пенсий в расчёт должны принимать-

<sup>24</sup> См.: Временное положение об эвакуации раненых и больных. Высочайше утверждено 5 августа 1914 г. // Собрание узаконений Российской Империи. 1914. Ст. 2358.

<sup>25</sup> См.: Повреждения головы или позвоночника, не поддающиеся лечению; душевные болезни, параличи обеих конечностей; потеря зрения на оба глаза; свищи желчных путей, поджелудочной железы и желудочно-кишечного канала; ампутация обеих рук или ног; лишение одной руки или одной ноги; ампутация обеих кистей; пороки не менее шести пальцев на обеих кистях; ложные суставы обеих конечностей в результате не сросшихся переломов бедренных или обеих тазобедренных костей (1874, января 22 (53064) прав, ст. 9, лит. б, г, д, е, ж (приказ № 60); 1908, ноябрь 21 (31 223) пол. Воен. совет и изм. п. 9 прил. к ст. 755 кн. VIII (изд. 2) С.В.П. 1869 г. (приказ № 553)).

<sup>26</sup> См.: Нарушение функций центральной нервной системы и нервных стволов; полупараличи отдельных частей тела; потеря зрения на один глаз при ухудшении зрения в другом; полная глухота на оба уха; лишение носа; поражение костей и мягких частей лица; потеря части языка, препятствующих жеванию или членораздельной речи; значительное сведение шеи или туловища либо искривление позвоночника; неизлечимые болезни гортани и пищевода; неизлечимые болезни пищевых органов; грыжа; свищи мочеполовых путей; лишение одной руки или неподвижность суставов; потеря не менее шести пальцев на руках при сохранности больших пальцев; лишение одной голени либо неподвижность суставов; не сросшиеся переломы коленной чашечки; укорочение ноги не менее пяти сантиметров от неправильного сращения костей; часто появляющиеся свищи и рубцы по всему телу; потеря полового члена или обоих яичек (1874, янв. 22 (53064) прав, ст. 10 лит. а, б, г, д, з, и, м, н, м, н, о, р (приказ № 60); 1908, ноябрь 21 (31223) пол. Воен. совет и изм. п. 10 прил. к ст. 755 кн. VIII (изд. 2) С.В.П. 1869 г. (приказ № 553)).

<sup>27</sup> Повреждение головы или позвоночника с нарушением либо без нарушения целостности его частей, оставляющие не поддающиеся лечению припадки; потеря зрения на один глаз; большие или глубокие обезобразившие лицо рубцы; укорочение или искривление руки вследствие неправильно сросшихся костей; неизлечимый слюнный свищ; лишение ушных раковин либо тугоухость; небольшое сведение шеи, препятствующее свободному повороту головы; потеря или неподвижность указательного пальца либо трёх пальцев на правой руке, за исключением большого; потеря или неподвижность всех пальцев на ноге или не менее шести пальцев на обеих; неспособность движения стопой; потеря или травмирование яичка; большие или чувствительные рубцы, опухоли или наросты на теле, препятствующие свободному телодвижению, ношению одежды и обуви (1874, янв. 22 (53 064) прав. ст. 11 лит. а, б, г, д, ж, к (приказ № 60); 1908, ноябрь 21 (31 223) пол. Воен. совет и изм. п. 10 прил. к ст. 755 кн. VIII (изд. 2) С.В.П. 1869 г. (приказ № 553)).

ся не только размер жалованья и столовые, но и добавочные деньги.

Законом Российской Империи “О пенсиях и единовременных пособиях чинам военного ведомства и их семействам” от 23 июня 1912 г.<sup>28</sup> управление пенсионным страхованием возлагалось на пенсионный отдел Главного штаба, находившегося в ведении начальника штаба и состоявшего из отделов: дежурного генерала, пенсионного, казачьего и частей, азиатского и распорядительного. Пенсионный отдел состоял из пенсионной и эмеритарной частей. В компетенции пенсионной части находились военнослужащие и члены их семейств и казачьих войск. 9-е отделение пенсионной части занималось увольнением классовых и медицинских чинов военного ведомства, назначением пенсий и пособий увольняемым нижним чинам сверхсрочной службы. Эмеритарная часть осуществляла мероприятия по заведению эмеритарной кассой сухопутной части военного ведомства. 10-е отделение рассматривало права уволенных военнослужащих на эмеритарные пенсии и пособия, осуществляла ведение учёта пенсионеров, эмеритарной статистики. На 11-е отделение возлагались обязанности по учёту эмеритарного капитала, составлению годовых смет, отчётов, управлению фондами, возврату сумм, необоснованно зачисленных в кассу. Статья 1 предоставляла военнослужащим, находившимся на действительной военной службе на 1 января 1912 г., право выбора на получение пенсий на основании положений старого либо нового Пенсионного уставов. Различные нормы начисления столовых денег приводили к парадоксальным ситуациям, когда размеры пенсий военнослужащих, начисляемые по новому Пенсионному уставу, минимизировались.

Например, начальник отделения Главного управления Военного министерства по старому пенсионному уставу получал 2863 руб., а по новому мог рассчитывать на сумму в 2400 руб. Правительственный законопроект предусматривал право на выбор для офицеров, прослуживших не менее 10 лет. Однако Комиссия по государственной обороне Государственной Думы приняла решение о предоставлении права на выбор альтернативных вариантов для всех военнослужащих<sup>29</sup>.

Правила о пенсиях и единовременных пособиях офицерам и членам их семей отражены в ст. 184–230 кн. VIII Свода военных постановле-

ний 1869 г. (с изменениями и дополнениями, внесёнными Положением 1907 г.)<sup>30</sup>. Право на пенсию приобретается военными и гражданскими чинами беспорочной выслугой установленных сроков. По общему Пенсионному уставу военные и гражданские чины, прослужившие 25 лет, могли рассчитывать на половину оклада, а прослужившие 35 лет – полный оклад. Выходившие в отставку по причине инвалидности получали пенсию: при наличии выслуги от 10 до 20 лет – 1/3 оклада, от 20 до 30 лет – 2/3 оклада, а прослужившие свыше 30 лет – полный оклад. Военные и гражданские чины, одержимые тяжкими заболеваниями, не дающие возможности не только продолжать службу, но и осуществлять за собой уход, прослужившие от 5 до 10 лет, получали 1/3 от оклада, от 10 до 20 лет – 2/3 оклада и 20 лет – полный оклад. Офицерские военные чины, причисленные Александровским комитетом о раненых к первому или второму классу раненых получали при увольнении в отставку полную пенсию из Государственного казначейства без учёта выслуги лет. Военнослужащие лишались пенсий в случае совершения ими уголовных, дисциплинарных правонарушений или подвергшиеся исправительным наказаниям, повлекшим за собой лишение прав и преимуществ по службе<sup>31</sup>. Военные и гражданские чины, бывшие когда-либо под судом за совершение противозаконных действий, лишались права на пенсию.

Время военных действий, пребывание в походах и в сражениях предоставляет льготный порядок исчисления сроков её прохождения: один год засчитывается за два. Время, проведённое в плену, засчитывается в обыкновенном расчёте (год за год). Исключение делалось для офицеров, попавших в плен в результате сдачи Порт-Артурского гарнизона. Для офицеров, находившихся в плену во время войны с Японией, стаж за выслугу лет исчислялся при условии проведения следствия, доказавшего невозможность избежать пленения. Служившим в военных тюрьмах, состоявшим на службе на военных и гражданских должностях в дисциплинарных частях пять лет службы засчитывались за семь. Правила от 13 июня 1886 г. предоставляли особые льготы для лиц, проходивших военную службу в отдалённых местностях<sup>32</sup>:

<sup>28</sup> См.: Собрание узаконений Российской Империи. 1912. № 140. Ст. 1225.

<sup>29</sup> См.: Стенограмма от Государственной Думы III созыва V сессии. 124-е заседание от 4 мая 1912 г.

<sup>30</sup> Глава четвёртая. О пенсиях и единовременных пособиях из Государственного казначейства. Отделение первое. О правах, сроках выслуги и размерах пенсий и единовременных пособий по общему и особым положениям. Пенсии и единовременные пособия генералам, штаб- и обер-офицерам и гражданским чинам военного ведомства.

<sup>31</sup> См.: Свод военных постановлений. 1869. Т. XXIII.

<sup>32</sup> См.: ПСЗ РИ. Т. 6. 1886. № 3817.

а) на Сахалине, в Якутии – два дня считались за три, а размер пенсии повышался на три разряда; б) в Закаспийской области, Туркестанском генерал-губернаторстве – три дня считались за четыре, и размер пенсии повышался на два разряда; в) в Степном генерал-губернаторстве – три дня за четыре; г) в Уральском и Тургайской области – четыре дня за пять. Время нахождения военных в отпуске до четырёх месяцев и в отдалённых местностях – до шести месяцев засчитывается в стаж военной службы. Лица, не прослужившие необходимого срока на военной службе и перешедшие на гражданскую службу, получают право на пенсию в результате сложения сроков прохождения обоих видов службы. Размер пенсии определялся по нормативам того ведомства, где лицо окончательно проходило службу. Российский законодатель в качестве одной из социальных гарантий для увольняющихся офицеров предусмотрел их право на первоочередное поступление на государственную гражданскую службу.

Статья 2 пенсионного Закона 1912 г. распространяла действие Пенсионного устава на две категории запасных офицеров, состоявших в запасе на 1 января 1909 г.: по случаю оставления за штатом или болезни. Генералы, офицеры и гражданские чиновники, выводимые за штаты в связи с сокращением их должностей, зачислялись в запас армии. Время их пребывания за штатом в течение двух лет зачислялось в военную службу<sup>33</sup>.

Лица, уволенные в отставку или зачисленные в состав армии до 1 января 1909 г., приобретали право на пенсию при условии повторного поступления на службу по истечении пяти лет безупречной вторичной службы. Для увольняющихся со вторичной службы по состоянию здоровья необходимый срок выслуги, предоставляющий право на пенсию, сокращён до трёх лет, а в связи с тяжкими заболеваниями – до шести месяцев.

Кардинальные изменения социальное страхование претерпело после победы Октябрьской революции 1917 г., когда одновременно продолжали действовать как законодательные акты дореволюционного периода, так и новое советское законодательство. Государство ставило задачу осуществить кардинальную перестройку всей системы социального страхования на основе принципа универсальности охвата обеспечиваемых. Он предусматривал распространение права на социальное страхование на всех лиц, не эксплуатирующих чужого труда, независимо от характера

и длительности работы. Принцип всеобщности нашёл отражение в Правительственном сообщении о социальном страховании<sup>34</sup>. Декретом Совнаркома “Об увеличении пенсий” от 8 ноября 1917 г. предусматривалось увеличение пенсий вдвое<sup>35</sup>. В связи с упразднением царских пенсионных органов, осуществлявших взыскание пенсий, выплата пенсий возлагалась непосредственно на предприятия и организации. Принцип всеобщности проявился в Декрете Совнаркома “О вознаграждении пострадавших от несчастных случаев воинских чинов, командированных на работы на предприятия” от 9 ноября 1917 г.<sup>36</sup> Данный акт обязывал уплачивать пенсию бывшим военным служащим, прикомандированным во время Первой мировой войны на предприятия. Для возмещения возникающих расходов страховые общества получили право взыскивать страховые платежи с владельцев предприятий за работающих у них военными служащих.

В целях экономии бюджетных средств Постановлением Совнаркома от 18 ноября 1917 г. предписывалось ограничить максимальный размер пенсий, выплачиваемых бывшим царским чиновникам, до 300 руб. на одно лицо или семейство<sup>37</sup>. Серьёзной проблемой, стоявшей перед Рабоче-крестьянским правительством, стала необходимость социального обеспечения рабочих-инвалидов, работавших на закрывающихся в связи с разрухой предприятиях. В связи со сложным финансовым положением молодой Республики не имелось возможности бюджетного финансирования пенсий рабочих-инвалидов. Постановлением Народного комиссариата труда от 22 февраля 1918 г.<sup>38</sup> предусматривалось, что рабочие, проработавшие в организации свыше пяти лет и ставшие инвалидами, получали право на выплату вознаграждения от предприятия. Новые общественные отношения потребовали кардинального пересмотра дореволюционных страховых законов. В специальном Постановлении Страхового совета отделу социального страхования Народного комиссариата труда поручалось разработать проект нового общего страхового закона<sup>39</sup>. Предлагались два варианта нового советского законодательства о социальном страховании. В одном варианте был представлен некий специальный закон об обеспечении по инвалидности, старости,

<sup>34</sup> См.: Собрание узаконений РСФСР. 1917. № 2. Ст. 17.

<sup>35</sup> См.: Собрание узаконений РСФСР. 1917. № 2. Ст. 25.

<sup>36</sup> См.: Собрание узаконений РСФСР. 1917. № 4. Ст. 65.

<sup>37</sup> См.: Собрание узаконений РСФСР. 1917. № 9. Ст. 124.

<sup>38</sup> См.: Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 28. Ст. 363.

<sup>39</sup> См.: Бюллетень отдела социального страхования и охраны труда при Народном комиссариате труда. 1918. № 1. С. 3.

<sup>33</sup> См.: Свод военных постановлений. 1869. Кн. VII (Изд. 2). Ст. 559.

по случаю потери кормильца, по альтернативному проекту – общий закон о социальном страховании, комплексно охватывавший обеспечение инвалидов и членов их семей, престарелых и семей, потерявших кормильца.

Декретом СНК РСФСР “О страховании на случай болезни” от 22 декабря 1917 г. предусматривалось оказание следующих видов бесплатной медицинской помощи: а) первоначальной; б) амбулаторного лечения; в) лечения на дому; г) коечного лечения с полным содержанием; д) санаторного и курортного лечения. Однако бесплатное медицинское обслуживание распространялось исключительно на застрахованных. Формировалась система “страховой медицины”<sup>40</sup>. Всеобщность оказания бесплатной медицинской помощи предусматривалась постановлением СНК “Об улучшении положения лечебно-санитарного дела в Республике” от 13 декабря 1923 г. В связи с принятием Конституции СССР 1936 г., провозгласившей принцип бесплатной медицинской помощи, Постановление СНК СССР от 23 марта 1937 г. ликвидировало страховую медицину в нашей стране.

В условиях Гражданской войны, голода и разрухи разработка нового закона существенно затянулась. В сложившихся условиях советский законодатель допускал возможность использования откорректированного дореволюционного Закона “О страховании от несчастных случаев” от 23 июня 1912 г. Кардинальному пересмотру подлежали положения царского Закона “О страховании на случай болезни” от 1903 г. За первый год Советской власти законодательство допускало возможность использования старого аппарата страховых товариществ при условии их реорганизации на основании требований рабочей страховой программы. Более детальные указания по вопросам организации страхования от несчастных случаев на производстве были отражены в Положении о порядке организации страхования от несчастных случаев, что нашло отражение в циркуляре отдела социального страхования и охраны труда при Народном комиссариате труда от 6 августа 1918 г.<sup>41</sup> Страхование от увечий подлежали все лица, занятые наёмным трудом. С 1 января 1918 г. обязательства страховых организаций повышались до 3000 руб. Формулировалась задача определения размера пенсий в зависимости не от размера заработка, а от минимального прожиточного уровня. Право на пенсию в раз-

мере полного заработка предусматривалось для работников, потерявших трудоспособность на 2/3, а также при полной потере трудоспособности при условии неспособности увечного найти работу. Одновременно циркуляр отменял давность и запрещал капитализацию пенсий. Законодатель пересмотрел таблицы, по которым определялся процент утраты трудоспособности. Врачи больничных касс осуществляли освидетельствование работников.

В первый год после установления советской власти на основании принятого Декрета Совнаркома “О национализации сберегательно-вспомогательных касс российских железных дорог” от 10 октября 1918 г. прекращалось накопление их капиталов за счёт вычетов из заработной платы работников железных дорог<sup>42</sup>. Указанные капиталы передавались в ведение Народного комиссариата труда с выделением особого фонда, за счёт которого все железнодорожники при утрате свыше 10% трудоспособности, лишённые средств к существованию, могли получать пенсионное обеспечение. Основным нормативным актом, регламентировавшим социальное страхование в годы Гражданской войны и иностранной военной интервенции, стало Положение “О социальном обеспечении трудящихся” от 31 октября 1918 г.<sup>43</sup> В отношении рабочих и служащих оно сохраняло силу вплоть до издания постановления Совнаркома “О социальном страховании лиц, занятых наёмным трудом” от 15 ноября 1921 г. Таким образом, впервые в истории российского законодательства о социальном страховании размер пенсии определялся не из фактического заработка конкретного работника, а из подлежащих социальному обеспечению лиц – семьи пенсионера. Основой для определения размеров пенсий считалась не заработная плата работника, а прожиточный минимум конкретного региона России. В ст. 35 Положения определялся порядок натурализации пенсии – её замены на продовольственное обеспечение. Взамен выдачи пенсии специальные органы получали права помещать пенсионеров в специальные инвалидные дома.

Вопрос о работающих пенсионерах решался следующим образом: совокупность заработков и пенсий одного лица не могла превышать максимального пособия. В ст. 10 Положения предусматривалось право Народного комиссариата труда сократить указанную сумму до минимального пособия. В основе социальной политики молодого государства главенствовал принцип обеспечения

<sup>40</sup> См.: Собрание узаконений РСФСР. 1917. № 8. Ст. 111.

<sup>41</sup> См.: Бюллетень отдела социального страхования и охраны труда при Народном комиссариате труда. 1918. № 1 (август). С. 36–38.

<sup>42</sup> См.: Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 74. Ст. 809.

<sup>43</sup> См.: Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 89. Ст. 906.

лишь нетрудоспособных и неимущих. Соккрытие получаемых доходов в целях увеличения размера пенсии считалось уголовным преступлением и могло повлечь за собой лишение пенсии на срок от одного месяца до одного года либо навсегда при рецидиве.

К отказу от начисления пенсии также могло привести уклонение пенсионера от лечения, за исключением случаев сложного хирургического вмешательства. В ст. 37 Положения определялись источники формирования пенсии – за счёт взносов работодателя. Законодательство полностью отказалось от удержания взносов из заработной платы работника.

Исходя из провозглашённого принципа всеобщего обеспечения трудящихся, положение устанавливало обеспечение по инвалидности независимо от его причин. Степень инвалидности начиналась с 15% от утраты трудоспособности. Размеры пенсионных выплат определялись в зависимости от территории проживания пенсионера и степени утраты трудоспособности. Величина пенсии не зависела от причины инвалидности и прошлого среднего заработка пенсионера. Отказ законодателя от дифференциации пенсии в зависимости от среднего заработка имел двойственное значение: с одной стороны, защищал интересы низкооплачиваемой категории работников, а с другой – не стимулировал необходимости повышения производительности труда. Государство создавало более комфортные условия для предприятий и организаций, учреждённых государством. В частности, Декретом Совнаркома от 17 апреля 1919 г. государственные предприятия и учреждения освобождались от уплаты страховых взносов за своих работников, а средства на пенсии отпускались в порядке сметного финансирования из казначейства<sup>44</sup>. Главной причиной временного отказа государства от социального страхования в сторону социального обеспечения являлись схема работы государственных организаций и учреждений, основанная на принципах сметно-бюджетного финансирования. Важное место отводилось социальному обеспечению инвалидов труда. Во временных правилах об обеспечении инвалидов труда от 3 апреля 1919 г. определялись правовые аспекты обеспечения работающих по найму. При инвалидности размер месячной пенсии устанавливался из расчёта среднего заработка: в размере 850 руб. – для Москвы, а для остальных местностей – в соответствии со шкалой, определяемой Народным комиссариатом труда<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> См.: Собрание узаконений РСФСР. 1919. № 18. Ст. 208.

<sup>45</sup> См.: Циркуляр отдела социального страхования и охраны труда Наркомтруда от 3 апреля 1919 г.; Бюллетень отдела

Советское государство Декретом от 28 августа 1919 г. предусмотрело пенсии по случаю потери кормильца. Пенсионное обеспечение по Декрету предоставлялось нетрудоспособным и несовершеннолетним до 16-летнего возраста, а также лицам, не имевшим иных средств к существованию<sup>46</sup>. Впервые в истории российского социального законодательства право на пенсию получали все нетрудоспособные лица, находившиеся на иждивении умершего работника. Таким образом, обеспечение распространялось на всех нетрудоспособных лиц, а не только на членов семьи умершего труженика. По причине инвалидности право на пенсию по случаю потери кормильца получали лица, либо полностью утратившие инвалидность, либо на 60% и более. Право на пенсию получали несовершеннолетние, не достигшие возраста 16 лет. В случае их обучения в учебных заведениях с 16 до 18 лет в интересах имущественной поддержки молодёжи пенсия продолжала выплачиваться. Максимальный возраст ребёнка, уход за которым давал право на пенсию, ограничивался 12 годами. Последнее обстоятельство способствовало преодолению детской беспризорности и создавало условия для воспитания подрастающего поколения. Размеры пенсий определялись в следующих пропорциях: на одного нетрудоспособного – 60%, на двоих – 75%, на троих и более – 100% от минимальной тарифной ставки данной местности. Государство предусматривало возможность натурализации пенсий посредством помещения пенсионеров в дома инвалидов, выдачи продуктов питания и предметов потребления.

Первая ведомственная кодификация советского законодательства о социальном страховании осуществлялась посредством утверждения Народным комиссариатом труда Сводки правил о выдаче пособий и пенсий трудящимся подотделами социального обеспечения и охраны труда отделов труда<sup>47</sup>. Правом на получение пенсии пользовались потерявшие трудоспособность работники в результате производственной или бытовой травмы. Наёмные работники получали право на пенсию вне зависимости от продолжи-

социального обеспечения и охраны труда Наркомтруда. 1919. № 1 (май). С. 63, 64.

<sup>46</sup> См.: Собрание узаконений РСФСР. 1919. № 43. Ст. 429.

<sup>47</sup> Сводка правил о выдаче пособий и пенсий трудящимся подотделами социального обеспечения и охраны труда отделов труда издана в качестве ведомственного акта и включала: Инструкцию Народного комиссариата труда “О переводе пенсионеров из одного подотдела в другой” от 15 августа 1919 г.; Инструкцию Народного комиссариата труда “О социальном обеспечении членов семей трудящихся в случае смерти кормильца семьи” от 8 сентября 1919 г.

тельности трудового стажа. Бывшим царским чиновникам, не имевшим стажа работы по найму не менее одного месяца после назначения пенсии, выплата прекращалась. Тем самым государство стремилось к более чёткому определению социального статуса каждого члена общества. В зависимости от степени утраты трудоспособности все инвалиды были разделены на пять групп по следующей классификации: первая группа – полные инвалиды, нуждающиеся в постоянном уходе; вторая – полные инвалиды, утратившие трудоспособность свыше 60%; третья группа – инвалиды с утратой трудоспособности от 45 до 60%; четвёртая группа – инвалиды с утратой трудоспособности от 30 до 44%; пятая группа – инвалиды с потерей трудоспособности от 15 до 29%. За основу исчисления пенсии принималась минимальная тарифная ставка. Устанавливались следующие нормы пенсий: по первой группе – 150% минимальной тарифной ставки; по второй группе – 100%; по третьей группе – 75% и по четвёртой группе – 50%. В условиях Гражданской войны и иностранной военной интервенции выплата пенсий инвалидам пятой группы временно приостанавливалась.

Одновременно Сводка предусматривала требование к обязательному устройству инвалидов третьей и четвёртой групп инвалидности, достигших 50 лет. В противном случае они лишались права на пенсию. Обеспечение населения в порядке государственного социального страхования рассматривалось государством как одна из форм социального обеспечения. В частности, Декретом СНК РСФСР “Об изменении Положения о социальном обеспечении трудящихся в части, касающейся его финансовой системы” от 17 апреля 1919 г. социальное страхование практически полностью заменялось прямым государственным обеспечением<sup>48</sup>. Однако

переход Советской России к нэпу и возрождение частного предпринимательства во многом обусловили восстановление института социального страхования Декретом СНК РСФСР “О социальном страховании лиц, занятых наёмным трудом” от 15 ноября 1921 г.<sup>49</sup> Причины возрождения социального страхования объясняются рядом причин. Во-первых, увеличением численности наёмных работников на частных предприятиях (в том числе и концессионных). И перед государством встала задача возложения финансовых расходов на социальное страхование на частный бизнес. Во-вторых, изменением финансовой системы социального обеспечения, обусловленным переводом государственных предприятий на принципы хозяйственного расчёта. Значимые изменения затронули и организацию социального страхования колхозников. Социальное обеспечение колхозников на случай их нетрудоспособности предполагалось осуществлять за счёт либо средств касс крестьянской взаимопомощи, либо средств, выделяемых для данных целей сельскохозяйственными артелями. Нормативное оформление системы крестьянской взаимопомощи закреплялось Декретом СНК РСФСР “Об улучшении постановки дела социального обеспечения рабочих, крестьян и семейств красноармейцев” от 14 мая 1921 г.<sup>50</sup>

Октябрь 1917 г. стал датой, предопределившей формирование относительно совершенной системы государственного социального страхования. Несмотря на неблагоприятные социально-экономические условия. Гражданскую войну, голод и разруху, государство осуществляло целенаправленную социальную политику по внедрению в жизнь гуманистических принципов всеобщности социального обеспечения.

<sup>48</sup> См.: Собрание узаконений РСФСР. 1919. № 18. Ст. 208.

<sup>49</sup> См.: Собрание узаконений РСФСР. 1921. № 76. Ст. 627.

<sup>50</sup> См.: Собрание узаконений РСФСР. 1921. № 48. Ст. 236.