

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ В РОССИИ И ГЕРМАНИИ (вторая половина XIX – первая четверть XX вв.)

© 2011 г. Дмитрий Николаевич Ермаков¹

Краткая аннотация: в статье последовательно изложены ключевые этапы формирования законодательства о социальном страховании в России и Германии. Автор, основываясь на законодательстве XIX–XX вв., показывает взаимосвязанность движения передовых стран мира к созданию систем “социальной безопасности”, прослеживаются основные тенденции развития европейского и российского законодательства о социальном страховании. В статье проведены сравнительно-правовые исторические исследования законодательства о социальном страховании Англии и Франции, использованы материалы зарубежных исследований и архивные документы.

Annotation:

Ключевые слова: социальное страхование; системы “социальной безопасности”; история социального страхования; пенсионное законодательство Бисмарка; государственное пенсионное страхование; страхование от несчастных случаев.

Key words:

На протяжении долгого времени история формирования систем социальной защиты в Европе представлялась нам длительным процессом распространения и совершенствования, однако современная история права на первый план выдвигает своеобразие и взаимосвязанность путей развития в разных странах. Примеры Германии и России, рассмотренные в настоящей статье, позволяют лучше оценить вклад культур и национальных традиций в развитие систем социального страхования, имеющих много отличий.

Колыбелью современных систем социальной защиты стала Германия, значительно отстававшая в своём экономическом развитии от Англии и Франции. Старейший германский имперский социальный закон “О страховании на случай болезни”, принятый рейхстагом по инициативе Бисмарка 15 июня 1883 г., исходил из существования трёх категорий работников. К первой относились рабочие и служащие, работающие по найму, подлежащие обязательному страхованию, при условии получения ими годового заработка менее 200 марок в год. Во вторую включались работники, которые могли быть застрахованы в соответствии с положениями местного или территориального законодательства. На третью категорию трудящихся обязательное социальное страхование не

распространялось, но работники получали право застраховаться за свой счёт².

В 1884 г. в Германии был принят имперский Закон “О страховании от несчастных случаев”³. Население Германии в 1902 г. составило 57,7 млн. человек. Обязательное страхование на случай болезни охватывало 10,3 млн., от несчастных случаев было застраховано более 17,6 млн., а по инвалидности и старости – 13,4 млн. работников⁴. В 1901 г. на тысячу населения, непосредственно занятого в производств, на 625 человек распространялось обязательное медицинское страхование, 1052 были застрахованы от несчастных случаев и 800 работников имели право на получение пенсии по старости или инвалидности⁵.

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 Положения о горнозаводском населении казённых горных заводов (Положение Российской Империи от 8 марта 1861 г.). Оно предусматривало создание при казённых горных заводах товариществ, на которые возлагалось оказание помощи рабочим и членам их семей на случай

¹ Профессор кафедры маркетинга, экономики и социологии труда Российского государственного социального университета, доктор политических наук, кандидат исторических наук, кандидат экономических наук, академик РАЕН, РАСН, РАСО (E-mail: dermakow@mail.ru).

² Belouet E. La protection sociale en Europe occidentale (1880–1970) // Cahiers d'histoire. Paris. 1998. № 72. P. 51.

³ Сувилов Н.И. Германский имперский закон о страховании от несчастных случаев. СПб., 1905. С. 110.

⁴ Сувилов Н.И. Государственное страхование рабочих в Германии. СПб., 1905. С. 110.

⁵ См.: там же. С. 111.

болезни, старости и инвалидности⁶. 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. Закон Германской империи “О страховании на случай болезни” от 15 июня 1883 г. (в ред. от 28 мая 1885 г., 10 апреля 1892 г., 30 июня 1900 г., 25 мая 1903 г.)⁷ послужил концептуальной основой при разработке российского законодательного акта о страховании трудящихся от данного риска. Важнейшей отличительной чертой страхования по болезни в Германии стало его распространение на предельно широкий круг наёмных работников. Оно распространялось на рабочих фабричных, строительных и горных предприятий, занятых в ремесленной промышленности, на транспорте, на торговых предприятиях, у адвокатов, нотариусов, в страховых учреждениях (п. 1,2,2а,3 § 1 Закона 1883 г.). Понимание правительством Германской империи важности расширения круга лиц, подлежащих обязательному социальному страхованию, обусловило принятие законов “О страховании от несчастных случаев и на случай болезни в сельскохозяйственных и лесопромышленных предприятиях” от 5 мая 1886 г. и “О страховании от несчастных случаев в сельском и лесном хозяйстве” от 30 июня 1900 г.⁸

Фактически только через 15 лет после появления германского Закона – 23 июня 1912 г. в России было принято предельно противоречивое и половинчатое по сравнению с этим Законом Положение об обеспечении рабочих на случай болезни⁹. Согласно ст. 1 Положения страхованию подлежали рабочие фабрично-заводских, горных, горнозаводских, железнодорожных, судоходных и трамвайных предприятий, имевшие не менее 20 работников и использовавшие паровые котлы или машины, приводимые в действие силами природы (воды, газа, электричества и т.п.) или животных. Страхованием не охватывались ремесленники, строительные, сельскохозяйственные, торговые служащие и рабочие. Обязательное страхование не распространялось на моряков и судорабочих дальнего плавания, персонал больших железных дорог, работников транспортных предприятий.

⁶ См.: Полное собрание законов Российской Империи. Т. 36 (1861). № 36 719.

⁷ См.: Страхование рабочих. Отд. 1-й. Страхование на случай болезни в Германии и Австрии. Обработка Е.М. Дементьева. СПб., 1906. С. 59–101.

⁸ См.: там же. С. 102–105.

⁹ Полное собрание законов Российской Империи. III. Т. XXXII. СПб., 1915. № 37 444–37 447.

Страхование не предусматривалось также и в отношении рабочих государственных (казённых) предприятий (ст. 3 Положения). Круг лиц, подлежавших обязательному страхованию на случай болезни, по российскому Закону оказался предельно ограниченным. Реально Закон 1912 г. распространялся на три из 13 млн. наёмных работников. На каждую сотню жителей страхованию на случай болезни подлежали: в России – два человека, в Германии – 31, в Англии – 33 человека¹⁰.

Ведущие российские исследователи предельно критически оценивали значение дореволюционных законов о социальном страховании¹¹.

Из числа страхователей исключались временные рабочие (ст. 4 Положения Российской Империи 1912 г.) Присутствие по делам страхования рабочих могло освободить от действия Закона целые предприятия, имевшие временный характер (ст. 15 Положения Российской Империи 1912 г.). Разумеется, Положение не содержало критериев отнесения предприятий к “временным”, что, в свою очередь, позволяло промышленникам трактовать их достаточно широко. Для организации страховых процедур создавались больничные кассы. В соответствии со ст. 18 Положения при каждом подлежащем страхованию предприятии с числом рабочих не менее 200 человек учреждалась отдельная больничная касса. Заводы и фабрики, имевшие меньшее число рабочих, соединялись между собой в группы для образования общих больничных касс (ст. 20 Положения Российской Империи).

Германский законодатель разумно предусмотрел возможность функционирования семи видов страховых касс. Правовой режим **местных касс страхования на случай болезни (Orts-Krankenkassen)** определялся § 16–48а Закона “О страховании на случай болезни” 1883 г. Последние учреждались общинами для лиц, занятых в какой-либо одной отрасли промышленности или виде производства. (§ 38 Закона). Из 9 641 742 человек, застрахованных в 1902 г. на случай болезни, 4 550 235 человек состояли членами местных касс¹².

¹⁰ См.: Данский Б.Г. Страхование рабочих в России и на Западе. Т. 1, Вып. II. СПб., 1913. С. 25–26.

¹¹ См.: Лушикова М.В. Государство, работодатели и работники: история, теория и практика правового механизма социального партнёрства (Сравнительно-правовое исследование). М., 1997. С. 14; Тучкова Э.Г., Захаров М.Л. Социальное обеспечение и обслуживание пенсионеров. М., 1988. С. 13; Мачульская Е.Е. Негосударственные формы социального обеспечения в зарубежных странах. М., 1995.

¹² См.: Мюллер Август. Рабочие секретариаты и государственное страхование / Пер. с нем. СПб., 1910. С. 111.

Управление кассами осуществлялось общим собранием и правлением, которое формировалось отдельно из работодателей и застрахованных. Работодатели не могли иметь в органах управления страховой кассы более трети голосов (§ 38 Закона 1883 г.). Общее собрание кассы состояло из всех совершеннолетних и пользующихся правами членом кассы. В случае если число членом кассы превышало 500 человек, в состав общего собрания избирали представителей (§ 37 Закона 1883 г.). Правление страховой кассы выступало её представителем в суде и во взаимоотношениях с третьими лицами и в соответствии с уставом вело текущие дела кассы (§ 36 Закона “О страховании на случай болезни” 1883 г.). Германский законодатель поставил местные кассы под контроль административно – надзирающих органов.

Последние осуществляли надзор за выборами представителей от участников кассы и членом правления (§ 37 Закона 1883 г.). При отказе членом кассы осуществлять выборы контролирующие органы самостоятельно назначали уполномоченных в общее собрание и формировали правление (§ 39 Закона). Они также надзирали за членством в кассе; проверяли бухгалтерско-финансовую документацию, приостанавливали исполнение противозаконных решений органов управления кассой; надзирали за исполнением устава; созывали по своей инициативе внеочередные заседания органов касс.

В случае отказа администрации выполнять положения законов и устава курирующие органы наделялись правом отстранять её от ведения дел (§ 41, 45 Закона “О страховании на случай болезни” 1883 г.). В § 47 Закона 1883 г. (§ 47) содержался перечень оснований, наличие которых необходимо для закрытия местных страховых касс: долговременное снижение общего числа членом ниже 50 и финансовая несостоятельность (невозможность покрытия расходов кассы при увеличении взносов застрахованных до 4%). Упразднение кассы возможно по заявлению общинного управления, согласованного с общим собранием кассы либо по распоряжению высшего административного учреждения.

Важной организационно-правовой формой выступали **промысловые или фабричные кассы страхования на случай болезни** (Betriebs (Fabrik-) Krankenkassen), учреждаемые на основании положений § 59–68 Закона “О страховании на случай болезни” 1883 г.

Работодатели, не исполнившие требования административных органов об учреждении в установленный срок кассы, обязывались к выплате в

местные или общинные страховые кассы до 5% от заработка каждого наёмного работника (§ 62 Закона 1883 г.). Содержание § 63 Закона 1883 г. распространяло обязательное медицинское страхование практически на всех работников конкретного предприятия. Право на участие в фабричной страховой кассе предоставлялось рабочим, общий доход которых не превышал 2 тыс. марок в год. Творцы германского закона возложили на владельцев предприятий обязанность обеспечения должного финансового благополучия фабричных страховых касс. Во-первых, предприниматели обязывались покрывать треть страховых взносов из собственных средств. Во-вторых, если финансовые обязательства кассы не покрывались за счёт 4%-ных страховых взносов членом, владельцы предприятия осуществляли восполнение средств кассы (§ 65 Закона 1883 г.).

Строительные кассы страхования на случай болезни (Bau- Krankenkassen) по правовому режиму схожи с фабричными кассами (§ 69–72 Закона “О страховании на случай болезни” 1883 г.) Их членами становились наёмные работники, занятые на строительстве шоссейных и железных дорог, плотин, крепостей и других временных строительных работах. Закон не содержал чётких указаний относительно обязательности создания касс данного вида. Предприниматели учреждали данные страховые кассы на основании решения местной администрации. **Ремесленно-страховые кассы страхования на случай болезни** (Innungs-Krankenkassen) в ред. закона 1883 г. могли создаваться и функционировать на добровольной основе. Изменения, внесённые 10 апреля 1892 г. в Закон “О страховании на случай болезни” 1883 г. сделали указанный вид касс обязательным в ремесленных цехах¹³. В представленных кассах процедура страхования на случай болезни аналогична режиму, существовавшему для местных и фабричных касс (§ 73 Закона), но порядок их учреждения и закрытия регламентировался гл. VI Промышленного устава в ред. от 26 июля 1897 г.

Горнопромышленные вспомогательные кассы (Knappschaftskassen) учреждались в соответствии с “Общим горным законом для прусских государств” от 24 июня 1865 г.¹⁴ Горный закон регулировал деятельность горных промыслов, непосредственно добывавших и обрабатывавших минеральное сырьё в месте добычи. Рабочие горных и соляных промыслов, а также предприятия, осуществлявшие добычу и переработку мине-

¹³ См.: Страхование рабочих. Указ. соч. С. 100.

¹⁴ См.: там же. С. 114–117.

рального сырья на месте промысла, принуждались к участию в горнопромышленных союзах.

Организация страхования согласно § 172 Горного закона возлагалась на особые вспомогательные кассы на случай болезни, учреждавшиеся по совместному решению владельцев горных промыслов, горных старшин и правлений горнопромышленных союзов.

Надзор за страховыми кассами возлагался на правление горнопромышленного союза. Рабочие и владельцы горных промыслов обязывались делать взносы в страховые кассы. При этом взносы владельцев горных промыслов должны были составлять не менее половины взносов рабочих. (§ 175 Горного закона). Закон “О страховании на случай болезни” 1883 г. освобождал членов горнопромышленных касс от обязательного страхования в иных кассах и содержал общее требование относительно размера пособий (не менее трети от размера пособий, предоставляемых фабричными кассами). До принятия Закона 1883 г. в Германии существовали добровольные виды страхования на случай болезни, осуществляемого **вспомогательными кассами** (Hulfskassen) на основании Закона “О зарегистрированных вспомогательных кассах” от 7 апреля 1876 г.¹⁵, создаваемых по добровольному волеизъявлению самих участников. Закон “О страховании на случай болезни” 1883 г. предусматривал возможность освобождения членов зарегистрированных вспомогательных касс от участия в фабричных, цеховых и прочих кассах. (§ 74 Закона). Зарегистрированная вспомогательная касса должна была иметь отличное от иных касс, находящихся в той же местности, наименование. Для вступления в кассу заинтересованное лицо подписывало устав либо подавало заявление. Право на получение пособий возникало по истечении 13-й недели со дня вступления. Страхователь сохранял право на страховое возмещение по истечении 13-й недели после прекращения членства во вспомогательной кассе. Закон разрешал не выплачивать пособие в течение первой недели со дня начала болезни (§ 7 Закона “О зарегистрированных вспомогательных кассах” 1876 г.).

Застрахованный в случае болезни получал деньги и врачебную помощь, лекарства, больничный уход и “сопутствующие средства для облегчения оставшихся после болезни телесных недостатков” (ч. 1 § 12 Закона 1876 г.). Социальные выплаты могли начисляться в пользу рожениц. Родственники умершего члена кассы могли рассчитывать

на получение пособия в размере десятикратного недельного пособия застрахованного (ч. 2, 3 § 12 Закона 1876 г.).

Высшим органом вспомогательной кассы выступало общее собрание, которое формировалось непосредственно из совершеннолетних членов кассы, а также из их представителей (не более 20). Правление избиралось общим собранием и осуществляло ведение дел кассы. Упразднение кассы производилось общим собранием кассы. В случае его неправомерности или закрытия кассы надзирающее учреждение передавало осуществление процедуры ликвидации уполномоченным лицам. Закрытие или упразднение кассы не освобождало ее членов от платежей, которые они должны были бы внести по уставу в случае выбытия из кассы (§ 31 Закона 1876 г.).

Немецкие законодатели предусмотрели весьма оригинальную форму **общинного социального страхования** (Gemeinde- Krankenversicherung). Общинное страхование представляло собой обязательное учреждение, создаваемое при органах самоуправления общин при отсутствии местной кассы.

Согласно § 4 Закона “О страховании на случай болезни” 1883 г. общинному страхованию подлежали лица, не входившие в число членов местных, промышленных (фабричных), строительных, ремесленно-цеховых и горнопромышленных касс страхования, страхование которых было обязательным.

Общинное страхование не функционировало в форме специальной кассы, а учреждалось отдельными общинами для своего округа либо совместно несколькими общинами или общинными союзами (§ 12 Закона “О страховании на случай болезни” 1883 г.) Существенным преимуществом данного вида страхования представляется его доступность для наёмных работников. Расходы по управлению целиком возлагались на общину. При устойчивом финансовом положении кассы страховые тарифы с работников не превышали 1,5 % от обычной для данной местности заработной платы, а вступительные взносы вообще не взыскивались (§ 9 Закона 1883 г.). В некоторых случаях размер заработной платы устанавливался высшим административным учреждением по согласованию с общинными органами, работодателями и застрахованными (§ 8 Закона 1883 г.). Однако размеры социальных выплат общинных касс были меньше, чем в иных кассах. Руководствуясь ст. 128–138 Положения об общинах (Landgemeindeorde-

¹⁵ См.: Страхование рабочих. Указ. соч. С. 106–113.

ordnung von 3 Juli 1891)¹⁶, последние для более успешного осуществления возлагавшихся на них задач могли, не теряя самостоятельности, для достижения определённой цели объединиться в союз с общим уставом.

Общинные страховые кассы согласно § 6 Закона “О страховании на случай болезни” 1883 г. предоставляли различные выплаты по обязательному медицинскому страхованию. С начала болезни – бесплатное врачебное пособие, лекарства, выдача очков, бандажей и иных врачебных средств. При неспособности к труду с третьего дня после начала заболевания застрахованному начислялось ежедневное пособие в размере половины обычной для данной местности подённой зарплаты простых рабочих.

Положение об обеспечении рабочих на случай болезни Российской империи 1912 г. не предусматривало существования перечисленных организационно-правовых форм страховых касс. В нём прослеживается тенденция к насаждению мелких фабричных касс, создаваемых на отдельных предприятиях. Во многом подобное объясняется стремлением законодателей учитывать интересы предпринимателей. Владельцы предприятий получали возможность прямого воздействия на порядок ведения дел в небольшой кассе, участниками которой выступали исключительно их “собственные” рабочие. Финансовая неустойчивость сравнительно мелких фабричных касс при повышении процента заболевших влекла за собой её банкротство. Слабая материальная база таких касс обуславливала повышение размеров страховых взносов. В частности, ст. 65 Положения устанавливала: “В больничных кассах с числом участников менее четырёхсот размер взноса может быть увеличен до трёх процентов”. Для касс с большим числом застрахованных страховой тариф определялся на общем собрании и мог колебаться от 1 до 2%. Одновременно владельцы предприятий обязывались вносить в больничные кассы не менее 2/3 от взносов работников (ст. 67 Положения Российской Империи 1912 г.). Повышенный размер отчислений владельцев в страховые кассы стал единственной чертой, выгодно отличавшей российское Положение 1912 г. от германского страхового Закона 1883 г.

В целях обеспечения финансового благополучия страховых касс российский законодатель предусматривал возможность при достижении соглашения владельцами нескольких предприя-

тий (с числом работающих не менее 200) образовывать общую кассу и соединять отдельные больничные кассы. Управление больничными кассами осуществляли общее собрание и правление. Общее собрание кассы в соответствии со ст. 86 Положения, состояло из уполномоченных от рабочих и из представителей владельца предприятия. Уполномоченные избирались участниками из своей среды в количестве не более 100 человек (ст. 87 Положения Российской Империи 1912 г.). Это существенно ограничивало всеобщность участия наёмных работников в делах управления кассами. Однако Положение предусматривало равные права женщин и мужчин в делах больничных касс, что, в свою очередь, способствовало преодолению принижённого положения женщин в российском обществе. Законодатели предоставили предпринимателям в общих собраниях по два голоса на каждые три голоса рабочих, а в правлениях рабочие имели на один голос больше, чем промышленники.

Владелец предприятия получал право председательствовать на общем собрании (ст. 88, 90 Положения Российской Империи 1912 г.). Вместе с тем, правительство под давлением критики со стороны рабочей фракции Государственной думы внесло в ст. 90 Положения факультативную возможность отказа со стороны работодателя от занятия поста председателя. Положение об обеспечении рабочих на случай болезни 1912 г., являясь крайне неудачной копией Закона Германской империи 1883 г., стремилось максимально ограничить предусмотренные в нём стандарты социальных выплат, пособий и врачебной помощи. Владелец предприятия был обязан за свой счёт предоставить врачебную помощь членам фабричной больничной кассы. Работникам, ставшим в результате заболевания инвалидами, работодатель оплачивал лечение только в течение четырёх месяцев со дня начала заболевания (ст. 45 Положения Российской Империи 1912 г.). Российский ученый, изучавший социальное страхование, Б.Г. Данский, справедливо констатировал, что “по истечении ... четырёх месяцев рабочему приходится уже лечиться за свой счёт, а так как платить ему за лечение нечем, то упомянутое положение нового закона сводится к выбрасыванию больного рабочего на мостовую”¹⁷. Порядок предоставления медицинского обслуживания работникам, пострадавшим от несчастных случаев на производстве, регламентировался Положением о страховании рабочих от несчастных случаев

¹⁶ *Brauchitsch M.* Die neuen Preussischen Verwaltungs-gesetze. 1894. T. III. S. 253.

¹⁷ *Данский Б.Г.* Дореволюционная страховая компания. М., 1923. С. 30.

от 2 июня 1903 г. Однако по Положению 1912 г. предприниматель освобождался от обязанности как создавать собственную фабричную больницу или амбулаторию, так и заключать соглашения с каким-либо частным или общественным медицинским заведением об оказании врачебной помощи членам кассы. Работники предприятия, не располагавшего собственной больничной кассой, могли получить медицинскую помощь в лечебных заведениях, принадлежавших городским или земским учреждениям. В этом случае владелец предприятия возмещал вышеперечисленным амбулаториям и больницам расходы на лечение членов фабричной кассы (ст. 47 Положения об обеспечении рабочих на случай болезни 1912 г.).

Тем самым в Положении фактически перечёркивались даже минимальные требования к работодателям, определённые Законом 1866 г., по содержанию больниц и амбулаторий при фабриках. По статистическим данным 1879 г., больницы существовали только на 700 наиболее крупных фабриках со среднесписочной численностью работающих 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 покоями; 318 промышленных заведений с 65 тыс. работающих не имели никаких фабричных лечебных учреждений. Германские власти, создавая систему обязательного медицинского страхования лиц наёмного труда, одновременно установили широкий перечень социальных гарантий и для иждивенцев – членов семьи работника (ч. 5 § 21 Закона “О страховании на случай болезни” 1883 г.).

В отличие от германского закона, российское законодательство не предусматривало распространения социальных выплат на случай болезни членов семьи застрахованного. В “лучших” традициях отечественных дореволюционных законов правительство и фабриканты постарались максимально ограничить права касс и в этом вопросе: согласно ст. 43 Положения размеры помощи, предусматриваемые в уставе, не могли превышать трети общей суммы поступавших в кассу в течение года взносов. В России больничные кассы выдавали своим участникам денежные пособия по болезни, повлекшей за собой потерю трудоспособности, по случаю рождения ребёнка и смерти застрахованного (ст. 53 Положения Российской империи). Размеры денежного пособия по болезни устанавливались в ст. 54 Положения и составляли для работников, имевших на содержании иждивенцев (жена, дети, не достигшие

15-летия, в том числе усыновленные, пасынки или падчерицы, братья и сестры или родственники по прямой линии), от половины до двух третей заработка. Члены кассы, имевшие иной состав семьи, могли рассчитывать на получение от четверти до половины от размера своего заработка. Окончательный размер денежных пособий устанавливался на ежегодном общем собрании кассы (ст. 61 Положения Российской империи). Пособия по болезни начислялись с четвёртого дня с начала заболевания, но продолжительностью не более 26 недель. При повторном заболевании выплата пособий осуществлялась на протяжении 30 недель в течение года. Указанные сроки были целиком позаимствованы российским законодателем из Закона Германской империи “О страховании на случай болезни” 1883 г. (с учётом изменений и дополнений, внесённых законами от 10 апреля 1892 г., 30 июня 1900 г., 25 мая 1903 г. и 1 января 1904 г.). В Германии, как и в России, пособия по нетрудоспособности выплачивались начиная с третьего дня со дня начала заболевания в размере половины обычной в данной местности заработной платы, но не свыше четырёх марок (§ 6, 20 Закона 1883 г.).

Законодательство Германской империи предоставляло кассам полную свободу по принятию решений о повышении размеров пособий и продлению сроков их выплаты. Во-первых, страховые кассы наделялись правом выплачивать пособия по болезни не с четвёртого, а с первого дня заболевания, а также за воскресные и праздничные дни (п. 1а § 21 Закона 1883 г.). Во-вторых, в уставы страховых касс могли вноситься положения об увеличении сроков выплат пособий по болезни с 26 недель до одного года (§ 10, 21, 64, 72 и 73 германского страхового Закона). В-третьих, социальные выплаты женщинам, ушедшим в послеродовой отпуск, по решению общего собрания местной кассы распространялись и на беременных в случае утраты ими трудоспособности по обстоятельствам, связанным с их положением, но не более шести недель (п. 4 § 21 германского Закона). В течение шести недель женщины, ушедшие в послеродовой отпуск, получали пособие, равное социальным выплатам по нетрудоспособности.

Однако указанное право получали только женщины, состоявшие членами кассы шесть месяцев в течение года, предшествующего наступлению страхового случая (п. 2 § 20 германского страхового Закона). Некоторые из перечисленных стандартов были перенесены и в российский страховой Закон. Например, отпуск рожениц составлял

две недели до родов и четыре – после с выплатой от половины до полного заработка участницы кассы при условии пребывания их в кассе не менее трёх месяцев, предшествующих дню родов (ст. 56 Положения 19120 г.). В-четвёртых, размер пособий на погребение также подлежал увеличению с 20-кратного до 40-кратного размера среднего дневного заработка. (п. 6 § 21 страхового Закона Германской империи). Российское Положение 1912 г. определяло пособие на погребение в размере от 20-кратного до 30-кратного дневного заработка умершего (п. 3 ст. 53; ст. 57).

На кассы обязательного медицинского страхования возлагалось попечение лиц, потерявших трудоспособность в результате несчастных случаев, в течение первых 13 недель (§ 5 Закона “О страховании от несчастных случаев” 1884 г.). Отечественные юристы, перенося на российскую почву основы германской системы социального страхования, “забыли” о том, что в Германии страхование рисков от несчастных случаев было введено в 1884 г., – т.е. после принятия Закона о страховании на случай болезни 1883 г., в то время как в России данный вид страхования появился в 1903 г.

Одновременно “третьеиюньское” большинство Государственной думы не могло не считаться с тем, что ст. 8 Положения о страховании рабочих от несчастных случаев 1903 г. полностью возлагало страхование работников от несчастных случаев на предпринимателей¹⁸. В ст. 18 указанного Положения предусматривалась выплата страхового возмещения работникам – членам больничных касс начиная с 14-й недели с момента наступления несчастного случая, в то время как пострадавшим, не состоявшим в больничной кассе, созданной на основании Положения 1912 г., пособие выплачивалось в течение 13 недель в размере, установленном Положением об обеспечении рабочих на случай болезни 1912 г., а по истечении 13 недель – в размере 2/3 заработка (ст. 19 Положения о страховании рабочих от несчастных случаев 1903 г.).

Основной организационно-правовой формой социального страхования в России до появления Закона “Об обеспечении рабочих на случай болезни” от 23 июня 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. и 9 марта 1892 г., учреждение товариществ было не обязательным и отдавалось в руки хозяев¹⁹.

Формально законодатель устанавливал ответственность предприятий перед рабочими за несчастные случаи. Функции горнозаводских товариществ представлялись достаточно разнообразными: выдача пенсий и ссуд, 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 губернии²⁰. Работники горнозаводских 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 стажа работы до 35 лет работники получали право на пенсию в размере от 1/6 до половины от прежнего заработка. Работникам, увольняемым по состоянию здоровья, предусматривались единовременные выплаты. Вдовам и сиротам в этом случае выдавалось пособие в размере трети годового оклада инвалида, вдове без детей – шестой части от годового оклада, а для вдовы с детьми – 3/8 годового оклада. По Закону Российской империи от 15 мая 1901 г. обеспече-

¹⁸ См.: Литвинов-Фалинский В.П. Новые законы о страховании рабочих. СПб., 1912. С. 94.

¹⁹ См.: Собрание узаконений. 1893. № 131.

²⁰ См.: Вишневецкий А. Развитие законодательства о социальном страховании в России. М., 1926. С. 10.

ние лиц, получивших увечья, должно было производиться самими предприятиями. В этом случае кассы выплачивали добавочную пенсию.

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 предприятий²¹. 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, взыскиваемых 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, налагавшихся судами на заведующих фабричными предприятиями, формировался так называемый общеимперский штрафной капитал. Согласно Положению от 8 июня 1901 г. и инструкции от 7 мая 1902 г. на выдачу пособий должны были расходоваться проценты, набегавшие на общеимперский страховой капитал, и 50 процентов от взысканий, поступивших в течение финансового года. Штрафные капиталы существовали и при горных промыслах.

“Основным” нормативным актом, регламентирующим страхование от несчастных случаев на

²¹ См.: Свод законов Российской Империи. Т. X. Ст. 683; Т. XII. Ст. 329, 330.

производстве для рабочих частных предприятий, стал Закон Российской империи “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.²²

Социальное страхование рабочих государственных (казённых) заводов в России началось задолго до появления законодательства, распространяемого на работников частных предприятий.

Одним из первых стал Закон о пенсионном страховании рабочих и служащих казённых заводов – “Временные правила о пенсиях казённых горных заводов и рудников утратившим трудоспособность на заводских или рудничных работах” от 15 мая 1901 г.²³ Важное значение имели “Правила вознаграждения потерпевших вследствие несчастных случаев вольнонаёмных мастеровых, рабочих и служащих в артиллеристских заведениях военного ведомства, а равно членов семейств сих лиц”²⁴. Он стал 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”²⁵.

Перечислим основные нормативные акты, регламентирующие обеспечение пострадавшим от несчастных случаев на государственных (казённых) предприятиях: 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.²⁶; Закон об обеспечении рабочих сенатской типографии “О вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев или утративших трудоспособность на работах мастеровых, рабочих и вольнонаёмных служащих Типографии Сената,

²² См.: Собрание узаконений. 1903. № 81. Ст. 912; Свод законов Российской империи. 1913. Т. XI. Ч. 2.

²³ См.: Собрание узаконений. 1905. № 55. Ст. 427. Приложение к ст. 821 Устава горного; гл. VI. Т. VII Устава о промышленном труде.

²⁴ См.: Собрание узаконений. 1905. № 55. Ст. 427; Приложение к ст. 156 Устава промышленности.

²⁵ См.: Собрание узаконений. 1906. № 52. Ст. 52, 337, 338; Приложение к ст. 156 прим. 2 Устава о промышленности.

²⁶ См.: Собрание узаконений. 1906. № 44. Ст. 255.

а равно членов семейств сих лиц” от 6 марта 1906 г.²⁷; Закон об обеспечении рабочих морского ведомства – “О вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев и повреждений в здоровье вольнонаёмных мастеровых, рабочих и служащих морского ведомства, а равно членов семейств сих лиц”²⁸; Закон об обеспечении рабочих казенных портов – “О вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев рабочих и служащих, а равно членов семейств сих лиц, состоящих в ведении торговых портов казённых предприятий”²⁹; Закон об обеспечении рабочих и служащих промышленных и технических заведений Министерства финансов – “О вознаграждении вследствие несчастных случаев мастеровых, рабочих и вольнонаёмных служащих, а равно членов семейств сих лиц в промышленных и технических заведениях министерства финансов” от 23 марта 1911 г.³⁰

Наиболее важным представлялся закон Российской империи об обеспечении железнодорожников – “О вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев служащих, мастеровых и рабочих на железных дорогах, открытых для общего пользования, а равно членов семейств сих лиц” от 28 июня 1912 г.³¹ Несмотря на взаимную противоречивость указанных нормативных актов, они сыграли важную роль в совершенствовании национального законодательства о социальном страховании.

Как уже отмечалось, Положением “О страховании рабочих от несчастных случаев” от 2 июня 1903 г. вводилось обязательное страхование работников частных предприятий и организаций от производственного травматизма³². Страхование осуществлялось за счёт владельцев предприятий. До принятия Закона “О страховании от несчастных случаев” 1903 г. 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, 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 составляли ни преступления, ни проступка, если только будет доказано, что он не был принуждён к тому требованием закона или правительства или необходимою лично 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, регулировалась ст. 684, 685 и 687 т. X ч. 1 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 Монина 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”³³. 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. образуется 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 ра-

²⁷ См.: Собрание узаконений. 1906. № 67. Ст. 232.

²⁸ См.: Собрание узаконений. 1906. № 122. Ст. 672.

²⁹ См.: Собрание узаконений. 1906. № 173. Ст. 1040.

³⁰ См.: Собрание узаконений. 1911. Ст. 567.

³¹ См.: Собрание узаконений. 1912. № 148. Ст. 1301.

³² См.: *Литвинов-Фалинский В.П.* Новые законы о страховании рабочих. СПб., 1912. С. 93–130.

³³ *Шельмагин И.И.* Фабрично-трудовое законодательство России. М., 1947. С. 93.

ботодателем 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, наступившая от всех болезней, не вызванных 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 страны³⁴. 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 отделяться от застрахованных выплатой минимальных сумм. 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 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 создано всего три общества взаимного страхования: Рижское, Одесское, Ивано-Вознесенское. В процессе создания пребывали: горнопромышленников Юга России, Петербургское, нефтепромышленников Баку, золотопромышленников Урала, Амура, Ку-

таисских марганцевых промышленников. 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. 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.³⁵ Общества взаимного страхования привлекали более низкими размерами страховых взносов и их подконтрольностью со стороны страхователей-работодателей.

Закон Российской империи “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.³⁶ 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 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

³⁴ См.: Гринберг П. Страхование от несчастных случаев в 1901 году // Страхование обозрение. 1902. № 11. С. 652; Пресс А.А. Страхование рабочих в России. СПб., 1900. С. 25; Луиц М.Г. Сборник статей. М., 1909. С. 163.

³⁵ См.: Пресс А. Страхование рабочих в России. СПб., 1900. С. 26.

³⁶ См.: Собрание узаконений. 1903. № 81. Ст. 912; Свод законов Российской империи. Т. XI. Ч. 2.

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 относилось 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.

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 при этом пострадавший 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 “К руководству для определения ослабления или утраты трудоспособности от телесных повреждений вследствие несчастных случаев”, утверждённым министром внутренних дел 5 июня 1904 г., 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%³⁷. 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 приходилось³⁸.

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

³⁷ См.: Собрание узаконений. 1904. № 165. Ст. 1723.

³⁸ Известно существование нескольких независимых экспертных организаций: Бюро Врачебной экспертизы при санитарном отделе московского отделения Русского технического общества. Съезд горнопромышленников в Харькове учредил специальный Медико-механический институт; Бюро врачебной экспертизы при Московском обществе фабричных путей.

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 заработка³⁹.

Творцы Закона 1903 г. создали заведомо выигрышные условия для работодателей. Как справедливо подчёркивал М.Л. Захаров, страхованию подлежали около 2.5 млн российских пролетариев, что составляло 1/6 часть от числа наёмных рабочих⁴⁰. Закон устроил 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 представлялось 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 пришли 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 обязанности на наследников работодателя и удерживали определённую сумму при объявлении организации банкротом. В случае продажи предприятия работодатель принуждался застраховать платежи в пользу увечных и внести указанные платежи в банковское учреждение.

Немаловажным представлялось стремление законодателей привлечь нотариусов к обеспечению уплаты платежей в пользу увечных работников. В специальном циркуляре министра юстиции от 10 апреля 1909 г. № 23249 нотариусам было предложено осуществлять надзор за включением в договоры купли-продажи предприятий условия об обязательствах нового владельца возмещать вред, причинённый работникам и членам их семейств. Разумеется, никаких гарантий работникам данный циркуляр предоставить не мог. Даже добросовестный нотариус не имел фактических возможностей определить обязательства работодателя перед работниками. Указанный недостаток частично был преодолен Законом об установлении правил при переходе по договорам торговых и промышленных предприятий от 3 июля 1916 г.⁴¹

Лица, получившие увечья, но частично сохранившие свою трудоспособность, не имели гарантий сохранения рабочих мест.

Проведённый анализ показывает, что законы о страховании от несчастных случаев работников государственных (казённых) предприятий значительно улучшали положение работников государственного сектора по сравнению с рабочими частных предприятий. Во-первых, к страховым случаям с работниками казённых предприятий относились не только несчастные случаи на производстве, но и приобретённые работником профессиональные заболевания. Во-вторых, Закон о страховании предусматривали выплату пособий и за вред, причинённый здоровью не в прямой связи с производством, а на вспомогательных работах. Напомним, что Закон от 2 июня 1903 г. предусматривал выплаты исключительно по травмам, полученным на производстве. В-третьих, Временными правилами о пенсиях рабочим казённых заводов и рудников, утратившим трудоспособность на заводских или рудничных работах, от 15 мая 1901 г. устанавливалось, что семья работника получает пенсию, если смерть работника произошла вследствие грубой неосторожности, не оправдываемой условиями и постановкой работы⁴². В дальнейшем в Законе от 9 июня 1904 г., правительство лишало

³⁹ 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.

⁴⁰ См.: Советское пенсионное право / Под ред. М.Л. Захарова. М., 1974. С. 72.

⁴¹ См.: Собрание узаконений. 1916. № 194. Ст. 1645.

⁴² См.: Собрание узаконений. 1901. № 69.

семью работника права на пенсию и в случае грубого умысла и грубой неосторожности. В-четвёртых, на пенсию могли рассчитывать и служащие, имевшие годовое содержание не свыше 1500 руб. В-пятых, капитализация пенсии допускалась после её назначения с согласия пенсионера в течение годового срока, в то время как Закон от 2 июня 1903 г. не ограничивал возможность незначительного увеличения пенсии в интересах пострадавшего. В-пятых, пенсия назначалась при полной неспособности к труду в размере 2/3 заработка. Средний заработок рассчитывался за три года. Срок обращения за пенсией определялся в 10 лет, а востребования – в два года.

Российские законодатели, несмотря на давление, оказываемое представителями бизнеса и чиновничеством, сформировали солидную нормативно-правовую базу, систему социальных гарантий для наёмных работников. Страхование работников казённых предприятий выступило своеобразным примером и для формирования страхования рабочих частных предприятий. Положения законов и подзаконных актов 1901–1906 гг. о страховании рабочих и служащих казённых предприятий, несомненно, были более выигрышными в сравнении с Законом от 2 июня 1903 г., ограничивавшим права увечных. Можно с сожалением констатировать последующий отказ законодателя от предоставления работникам казённых предприятий более широкого перечня социальных гарантий.

В Советской России социальное страхование выступало в качестве составной части социального обеспечения и ориентировалось на удовлетворение материальных потребностей граждан, не имевших юридического права получать пенсионные выплаты из государственного бюджета. В первые годы советской власти государство вновь вернулось к понятию социального страхования. Подобное обстоятельство объясняется существованием в экономике страны наряду с государственным и частного сектора. Владельцы негосударственных предприятий и организаций обязывались страховать своих работников за счёт собственных средств. В первые месяцы после победы Октябрьской революции государство предпринимает ряд шагов, направленных на последовательную реализацию важнейших принципов социального страхования. Первый принцип – универсальность охвата обеспечиваемых. Он характеризует круг лиц, нуждающихся в обеспечении вследствие нетрудоспособности. Право на обеспечение предоставлялось всем лицам, не эксплуатирующим чужого труда, независимо от

характера и длительности работы. Второй – обеспечение при утрате средств к существованию во всех случаях нетрудоспособности: по болезни, в том числе в случае профессионального заболевания, из-за увечья, по инвалидности, старости. Третий принцип – обеспечение за счёт государства без привлечения личных средств трудящихся. И четвёртый – государственная гарантия нетрудоспособным определённого уровня материальной обеспеченности.

В реализацию данных принципов Советским правительством принимаются Положение о страховании трудящихся на случай безработицы⁴³, Положение о страховании трудящихся на случай болезни⁴⁴. Одновременно расширяется аппарат исполнительных органов, уполномоченных контролировать деятельность в области социального страхования, – отдел социального обеспечения и охраны труда при НКТ и его подотделы на местах. В силу вступает Положение о страховом совете при Наркомтруде и страховых присутствиях⁴⁵. Положением о социальном обеспечении трудящихся от 31 октября 1918 г. вводится новый вид страхования – инвалидность от общего заболевания. Постепенно социальное страхование распространяется не только на лиц наёмного труда, но и на кустарей, ремесленников и крестьян.

Создаётся Всероссийский фонд социального обеспечения, средства которого формировались за счёт средств работодателя и работника. Значительное место отводилось совершенствованию финансовой системы социального страхования. В частности, Декретом СНК “Об изменении Положения о социальном обеспечении трудящихся в части, касающейся его финансовой системы” от 17 апреля 1919 г. законодатель фактически полностью отказывается от социального страхования в пользу социального обеспечения⁴⁶.

Однако в эпоху нэпа – одновременного существования государственного и частного секторов экономики советское государство в Декрете СНК “О социальном страховании лиц, занятых наёмным трудом” от 15 ноября 1921 г. восстанавливает институт социального страхования. Декретом СНК от 17 апреля 1919 г. на частные организации, предприятия и хозяйства возлагалась обязанность уплачивать страховые взносы, в то время, как государственные организации от подобной обязанности были освобождены. Возрождение соци-

⁴³ См.: Собрание узаконений РСФСР. 1917. № 8. Ст. 111.

⁴⁴ См.: Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 13. Ст. 188.

⁴⁵ См.: Собрание узаконений РСФСР. 1917. № 7. Ст. 106; 1918. № 10. Ст. 143.

⁴⁶ См.: Собрание узаконений РСФСР. 1919. № 18. Ст. 208.

ального страхования во многом обуславливалось изменением социально-экономических основ хозяйствования: государственные предприятия переводились на хозяйственный расчёт. Трудовой коллектив становился заинтересованным в результате своего труда, размер фонда заработной платы напрямую определял размеры страховых выплат, а следовательно, и размеров пенсий.

В Советской России поступательно развивалась и система медицинского страхования, осуществляемого в форме государственного социального страхования. Декретом СНК “О страховании на случай болезни” от 22 декабря 1917 г. предусматривались пособия при болезнях и родах и следующие виды бесплатной врачебной помощи: первоначальная; амбулаторная; лечение на дому; коечное лечение с полным содержанием; санаторно-курортное лечение⁴⁷.

Система социального страхования сельского населения законодательно была осуществлена Декретом СНК РСФСР “Об улучшении постановки дела социального обеспечения рабочих, крестьян и семейств красноармейцев” от 14 мая 1921 г.⁴⁸ В 1924 г. было утверждено Положение о крестьянских обществах взаимопомощи.

Несмотря на очевидную декларативность принятых в первые годы после победы Октябрьской революции нормативных актов, в целом можно констатировать наличие прогрессивных тенденций в развитии законодательства о социальном страховании в Советской России, его следование общемировым тенденциям в данной сфере.

В Германии в 1924 г. был принят новый Кодекс социального страхования, который заменил Кодекс 1911 г. Закон вводил страхование на случай безработицы⁴⁹. Однако мировой экономической кризис 1930–1933 гг. и приход к власти национал-социалистов постепенно свели на нет самую старую систему социального страхования в Европе.

В Западной Германии в период 1945–1950 гг. шли широкие дискуссии между сторонниками английской модели “государства-провидения”

и специалистами, настаивавшими на необходимости адаптации системы социальной защиты к свободной рыночной экономике в соответствии с планом социальной рыночной экономики, выдвинутом немецкими неолибералами⁵⁰. В итоге Германия отказалась от внедрения обоих вариантов и вернулась к традиционной для неё “бисмарковской” модели.

Сформировавшаяся в 70-е годы в Советском Союзе модель социального обеспечения (социальное страхование фактически было упразднено после 1937 г., однако сам термин активно применялся в научной литературе⁵¹) предусматривала его следующие самостоятельные формы: 1. Обеспечение рабочих, служащих и приравненных к ним категорий работников и членов их семей в порядке государственного социального страхования. 2. Обеспечение отдельных категорий граждан посредством прямых ассигнований из государственного бюджета органами министерств социального обеспечения союзных республик. 3. Обеспечение членов колхозов за счёт социального страхования колхозников. 4. Обеспечение членов колхозов за счёт средств Союзного фонда социального обеспечения колхозников. 5. Социально- алиментарное обеспечение детей и учащихся. 6. Социально-алиментарное обеспечение трудящихся за счёт отдельных общественных и кооперативных организаций.

Важное значение для совершенствования национальной системы социального страхования имело принятие в 1966 г. Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, провозгласившего права человека “второго поколения”, в том числе право на пенсионное обеспечение. До начала 90-х годов XX в. отечественная система социального страхования по уровню предоставляемых выплат не уступала, а иногда и опережала свои западноевропейские аналоги.

⁴⁷ См.: Собрание узаконений РСФСР. 1917. № 8. Ст. 111.

⁴⁸ См.: Собрание узаконений РСФСР. 1921. № 48. Ст. 236.

⁴⁹ См.: Dumont J.-P. Op. cit. P. 22.

⁵⁰ См.: Abelshauer Cf.W. Erhard ou Bismark? L'orientation de la politique sociale allemande a la lumiere de la reforme de l'assurance sociale des annees 1950. Revue francaise de science politique. 45-4, aout. P. 610–631.

⁵¹ См., например: Лукьянова В.А. Социальное страхование в СССР. Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. М., 1963.