
УДК 349.3
ББК 67.405.2
X 16

И.Б. Хаконова,

старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права и политологии Адыгейского государственного университета, г. Майкоп, e-mail: Khakonova77@mail.ru

Особенности проведения страховой кампании по социальному страхованию рабочих в завершающий период Российской империи (1913-1916 гг.)

(Рецензирована)

Аннотация. В этой статье рассматриваются страховые законы Российской империи 1912 г., связанные с социальным страхованием рабочих промышленных предприятий, а именно об обеспечении рабочих на случай болезни, о страховании рабочих от несчастных случаев, о совете по делам страхования рабочих и о присутствиях по делам страхования рабочих.

Ключевые слова: страховые законы, «нормальный устав», больничные кассы, присутствия по делам страхования рабочих.

I.B. Khakonova,

Senior Lecturer of Department of the Theory and History of State and Law and Political Science, Adyge State University, Maikop, e-mail: Khakonova77@mail.ru

Features of carrying out insurance campaign on social insurance of workers in the final period of the Russian Empire (1913-1916)

Abstract. This paper examines the insurance laws of the Russian Empire of 1912, related to social insurance of the workers of industrial enterprises, namely: about providing workers in an illness case, about insurance of workers upon accidents, about council on affairs of workers insurance and about presence for workers insurance.

Keywords: insurance laws, “the normal charter”, hospital cash desks, presence for workers insurance.

В результате принятия в середине 1912 г. известных социальных законов Российской империи, связанных с социальным страхованием рабочих промышленных предприятий (Закон Российской империи «Об обеспечении рабочих на случай болезни» [1], Закон Российской империи «О страховании рабочих от несчастных случаев» [2], Закон Российской империи «О Совете по делам страхования рабочих» [3], Закон Российской империи «О присутствиях по делам страхования рабочих» [4]) в Российской империи впервые была сформирована правовая база, которая по своим основным параметрам вполне

была сопоставима с соответствующим европейским законодательством (что, впрочем, не удивительно, учитывая, что при разработке проектов социальных законов в начале XX в. за основу были взяты правовые акты Германии).

Однако нужно иметь в виду, что, во-первых, новое страховое законодательство России принималось довольно долго (обсуждение законопроектов на правительственном и законодательном уровнях велось с 1905 до начала 1912 гг.), и, во-вторых, последующий период развития общественно-политических и социально-экономических событий в России (начало в 1914г. Первой ми-

ровой войны и революции 1917 г.) не позволил раскрыть всего потенциала страховых законов 1912 г.

Тем не менее, указанные законы были запущены в действие, хотя и не без задержки почти на полгода. Дело в том, что в соответствии с Законом Российской Империи «О Совете по делам страхования рабочих» определялся орган (Совет по делам страхования рабочих при Правительстве), который должен был разработать и издать «нормальный устав» больничной кассы, в соответствии с которым на промышленных предприятиях должны были разрабатываться свои уставы больничных касс. Последние являлись основным организационно-правовым звеном механизма реализации указанных выше страховых законов. Однако Министерство торговли и промышленности, на которое было возложено решение всех начальных организационных вопросов, не смогло оперативно создать «нормальный устав» больничной кассы, поскольку приходилось испытывать сильное давление собственников предприятий, пытавшихся внести в него нормы, которые бы в наибольшей степени отражали их интересы.

В итоге «нормальный устав» больничной кассы при отдельном предприятии был одобрен Советом по делам страхования рабочих только лишь 13 декабря 1912 г. и утвержден Министром торговли и промышленности 22 декабря 1912 г. [5] (а «нормальный устав» общей больничной кассы, то есть предназначенной для нескольких предприятий, и вовсе был утвержден в марте 1913 г.). Другим важным организационным вопросом было создание в губерниях (областях) присутствий по делам страхования рабочих в соответствии с Законом Российской империи «О присутствиях по делам страхования рабочих». В отличие от Совета по делам страхования рабочих, который создавался в столице и был в единственном числе, учреждение присутствий по делам страхования также заняло немало времени, и в реальности создание присутствий по делам страхования рабочих началось в январе 1913 г.

Однако наиболее важным звеном, как отмечалось, было все же создание больничных касс при промышленных предприятиях. Учреждение подобного рода органов для страхования рабочих ранее не проводилось, и в этой связи Министерством торговли и промышленности была разработана специальная инструкция, в которой детально прописывалась процедура учреждения больничной кассы. Последовательность действий была определена следующим образом: сначала должен был быть составлен устав больничной кассы. Затем предприниматель должен был подать заявление в фабричную инспекцию, то есть заявку, если выражаться современной терминологией, на создание больничной кассы — на этом этапе выяснялось, нет ли расхождений устава больничной кассы предприятия с «нормальным уставом» больничной кассы, который, как мы отмечали, утверждался Министром промышленности и торговли; если расхождений не было, то дело продвигалось дальше, если расхождения были, то устав должен был получить одобрение местного присутствия по делам страхования рабочих; затем тоже присутствие по делам страхования рабочих давало разрешение на открытие больничной кассы. После получения разрешения требовалось провести выборы уполномоченных от рабочих — членов общего собрания больничной кассы [6]. Уполномоченные в общее собрание назначались также собственником предприятия.

В этом процессе важнейшее место занимала разработка устава больничной кассы, проект которого по закону составлял собственник предприятия (разумеется, над документом работал не он сам, а нанятые им служащие, как правило, юристы). Конечно же, эта была существенная преференция для собственника, который получал своеобразную фору в неизбежном противостоянии с рабочим коллективом, поскольку их интересы в связи со страхованием не совпадали — собственник не желал нести затраты на страхование (ведь это приходилось за счет прибыли, то есть за счет уменьшения его дохода),

а рабочие, напротив, стремились к максимально возможной компенсации за ограничение трудоспособности ввиду болезни [7]. При этом и предприниматели, и государственники не могли не понимать, что в начале XX в. без социального страхования рабочих не может быть достигнуто социальное согласие в стране, учитывая, у рабочих в силу их социального положения нет достаточных возможностей обеспечить себя и свою семью необходимым лечением.

При разработке проекта устава больничной кассы конкретного предприятия собственник должен был учитывать мнение рабочих, которое до него должны были доносить избранные рабочими уполномоченные по разработке устава больничной кассы (помимо этого, как отмечалось, отдельно, на более позднем этапе, рабочими избирались также уполномоченные для работы в общих собраниях больничных касс). На ряде предприятий между владельцами и рабочими имели место конфликтные отношения. Так, на фабрике «Лаферы», расположенной в Петербурге, избранные уполномоченные от рабочих потребовали у собственника денежных средств для приобретения необходимой литературы и помещений, где планировалось более подробно изучить страховые законы и проводить совещание уполномоченных.

Управляющий фабрикой сначала отказался удовлетворить требования рабочих, посчитав их неправомерными. И действительно, законом не предусматривалась обязанность собственника выделять средства для этих целей. Вместе с тем в практике возникал вопрос о том, а где рабочим на предприятии собираться и обсуждать вопросы страхования, и кто конкретно должен нести бремя материального содержания этих затрат? У рабочих помещения не было, а собственник предоставлять его не обязывался. Пробел в законе привел к забастовке рабочих, результатом которого стало согласие дирекции фабрики удовлетворить отмеченные выше требования рабочих, но только частично (помещение было предоставлено, но средства на приобретение литературы

— нет) [8]. Такие пока еще незначительные конфликты порождали новые протесты.

В частности, узнав о реакции дирекции на фабрике «Лаферы», однодневную забастовку в знак солидарности решили провести рабочие других табачных фабрик Петербурга. Рабочие Кожевенного завода в Петербурге бастовали против отклонения их поправок к уставу больничной кассы. Рабочие фабрики Кирхнера (Петербург) бастовали против того, что руководством фабрики не было дано разрешения провести общее собрание больничной кассы [9]. Как видно, организационный период создания в России больничных касс на основании законов Российской империи о 23 июня 1912 г. проходил в довольно напряженной обстановке.

Между тем столкновения по поводу общих собраний не были случайными, поскольку на именно общем собрании больничной кассы решались принципиально важные как для рабочих, так и для владельцев вопросы, без которых больничные кассы просто не могли функционировать. В числе такого рода вопросов следует назвать, прежде всего, следующие: установление размеров взносов, которые должны были делать рабочие от суммы своей заработной платы, расчет общей сметы больничной кассы, размеры выплачиваемых пособий рабочим, для которых наступил страховой случай, и членам их семей. Что касается вклада собственника предприятия в общий страховой фонд, то он привязывался к сумме взносов, которые вносили рабочие. Первая больничная касса, образованная на основании отмеченных выше страховых законов, была создана в российской столице на предприятии «Невский стеариновый завод». Устав больничной кассы этого предприятия был утвержден 9 марта 1913 г. [10] Затем, в соответствии с описанной выше процедурой, состоялись выборы уполномоченных стеаринового завода на общее собрание больничной кассы (это событие произошло 20 марта 1913 г.).

Численность уполномоченных в общее собрание стеаринового завода оказалась максимально большой —

100 человек, из которых 97 были рабочие, а 7 человек — служащие (однако в страховых законах эти категории наемных работников объединялись как «рабочие», в связи с чем мы также не будем делать различия между собственно рабочими и служащими, поскольку в рассматриваемом контексте это не имеет принципиального значения). В соответствии с законом на собрании должен был председательствовать собственник предприятия (уполномоченное им лицо), который, однако, мог отказаться от этого в пользу председательствующего — уполномоченного от рабочих. Управляющий заводом Лингард именно так и поступил. Мы можем предположить, что это стало возможным потому, что на заводе уже функционировал страховой кружок, и коллектив предприятия уже в значительной части был готов к такого рода новшествам, и, вероятно, собственник предприятия сумел найти общий язык с представителями рабочих, о чем может свидетельствовать тот факт, что он распорядился внести в фонд кассы авансом 250 рублей для решения возможных организационных вопросов [11]. Во всяком случае, на этом предприятии создание больничной кассы было осуществлено сравнительно организованно, и уже с 1 мая 1913 г. общее собрание больничной кассы приняло решение начать вычеты из заработной платы рабочих в страховой фонд.

Такому развитию событий способствовало и то обстоятельство, что Министерство торговли и промышленности рассчитывало в столице России (Петербурге) учредить несколько больничных касс, деятельность которых впоследствии могла бы стать образцом для провинциальных территорий. Однако не было в должной мере учтено, что с исполнительской дисциплиной на местах не все было в порядке, не было просчитано и то, что в летний период забастовочное движение набирало обороты, и владельцы предприятий неохотно шли на то, чтобы создавать больничные кассы в весенне-летнее время, поскольку выборы уполномоченных от рабочих сначала для обсуждения устава больничной кассы, а затем для рабо-

ты в общем собрании больничной кассы могли лишь сделать обстановку на предприятии еще более напряженной. В частности, на одном из совещаний, которое было проведено в Костромской области с участием фабричных инспекторов и владельцев предприятий, было констатировано, что ряд собственников уклоняется от начала активных действий по созданию больничных касс, и этот процесс зашел настолько далеко, что начать страховую кампанию было запланировано лишь на середину августа [12]. Подобное положение наблюдалось и в других регионах страны.

Тем не менее, несмотря на все сложности, в период вторая половина 1913-1916 гг. в России наблюдалось развитие страхового дела в отношении фабрично-заводских рабочих, при котором страхование реально имело место и приносило рабочим реальную помощь. Так, на начало активных действий по созданию и развитию страхового дела среди рабочих (осень 1913 г.) был задействован процесс создания почти 1300 больничных касс, где трудились 958 000 рабочих, к началу следующего года указанные цифры соответственно были 2400 и 1810000, к началу первой мировой войны — 2660 больничных кассы и 2 млн работающих. Мировая война притормозила этот процесс, и в результате в отношении 10% больничных касс, которые должны были быть учреждены, так и не было начато производство к их созданию, а еще в отношении и части больничных касс процесс был прерван. В итоге Правительству на начало 1917 г. удалось создать только 78% запланированной численности больничных касс (застрахованными были чуть больше 2 млн рабочих) [13]. При этом нужно учесть, что больничные кассы создавались далеко не на всех предприятиях.

Поэтому доля рабочих, которые были охвачены социальным страхованием, на начало 1917 г. составляла всего 12% (общая численность рабочих в России к тому времени была около 15 млн человек). Можно по-разному трактовать практику реализации в Российской империи страховых законов

от 23 июня 1913 г. Бесспорно, был сделан шаг вперед — как в законодательстве, так и в практике, ведь ранее не было ни страховых законов, отвечавших европейским требованиям, ни, тем более, больничных касс. Но этот шаг был во многом запоздалым и нерешительным, потому что задержки с принятием законов (почти семь лет обсуждения законопроектов) на фоне резко усложнившейся в России общественно-политической ситуации (война с Японией, проявление революционного террора, активность протестного рабочего

движения, начало деятельности политических партий, а затем первая мировая война) требовали значительно большей активности Правительства в процессе создания и больничных касс, равно как расширения категорий работников, которые должны были попасть в систему страхования. Но этого не произошло, и накопившееся недовольство рабочих не позволило наладить конструктивный диалог между собственниками, властью и наемными работниками, результатом чего стали революционные события 1917 г.

Примечание:

1. Об обеспечении рабочих на случай болезни: закон Российской империи от 23.06.1912 г. // ПСЗ-3. №37444.
2. О страховании рабочих от несчастных случаев: закон Российской империи от 23.06.1912 г. // ПСЗ-3. №37445.
3. О Совете по делам страхования рабочих: закон Российской империи от 23.06.1912 г. // ПСЗ-3. №37446.
4. О присутствиях по делам страхования рабочих: закон Российской империи от 23.06.1912 г. // ПСЗ-3. №37447.
5. Нормальный устав больничной кассы (утвержден Министром торговли и промышленности 22. 12. 1912 г.) // Собрание узаконений. 1913. №24.
6. Фалкова Ж.З. Страхование рабочих накануне и в годы первой мировой войны (до февраля 1917 г.) // Первая мировая война 1914-1918. М., 1968. С. 352-353.
7. Социальное страхование. 1912. №8. С. 17.
8. Вопросы страхования. 1913. №6. С. 28.
9. Вопросы страхования. 1913. №8. С. 16.
10. Вопросы страхования. 1913. №2. С. 15.
11. Вопросы страхования. 1913. №2. С. 16.
12. Бельшев И.С. Страхование фабрично-заводских рабочих и служащих России (1912-февраль 1917 г.): дис. ... канд. ист. наук. Иваново, 2004. С. 93.
13. Рабочее движение в Петрограде в 1912-1917 гг. Сборник документов и материалов. Л., 1958. С. 426; Бельшев И.С. Указ. работа. С. 99-100.

References:

1. On ensuring the workers in the case of illness: the law of the Russian Empire of 23.06.1912 // PSZ-3. No. 37444.
2. On the insurance of workers against accidents: the law of the Russian Empire of 23.06.1912 // PSZ-3. No. 37445.
3. On the Council of workers' insurance: the law of the Russian Empire of 23.06.1912 // PSZ-3. No. 37446.
4. On the presence of workers' insurance: the law of the Russian Empire of 23.06.1912 // PSZ-3. No. 37447.
5. The normal regulations of the hospital cash (adopted by the Minister of Commerce and industry 22.12.1912) // Collection of statutes. 1913. No. 24.
6. Falkova Zh.Z. The insurance of workers on the eve of and in the years of World War I (till February, 1917) // World War I 1914-1918. M., 1968. P. 352-353.
7. Social insurance. 1912. No. 8. P. 17.
8. Insurance problems. 1913. No. 6. P. 28.
9. Insurance problems. 1913. No. 8. P. 16.
10. Insurance problems. 1913. No. 2. P. 15.
11. Insurance problems. 1913. No. 2. P. 16.
12. Belyshev I.S. Insurance of factory workers and employees of Russia (February, 1912-1917): Diss. for the Candidate of History degree. Ivanovo, 2004. P. 93.
13. Labour movement in Petrograd in 1912-1917. Collection of documents and materials. L. 1958. P. 426; Belyshev I.S. The mentioned work. P. 99-100.