

БССР в системе советского социального страхования (1922–1933 гг.)

Е. И. Вальчук

В статье рассматривается процесс становления и развития социального страхования в БССР в период с 1922 по 1933 год. На основе анализа динамики численности застрахованных, количества страховых органов в республике, а также результативности их практической деятельности определяются качественные характеристики системы соцстраха. Значительное внимание уделяется вопросу разграничения полномочий республиканских и центральных органов социального страхования.

Ключевые слова: система социального страхования, Народный комиссариат труда (НКТ), Центральное управление социального страхования (Цусстрах), Главное управление социального страхования (Главсоцстрах), застрахованные, страховой тариф, страховая касса.

The author traces the process of formation and development of social insurance in BSSR in the period from 1922 to 1933. Qualitative characteristics of the system of social insurance are defined on the basis of the analysis of the population dynamics of the insured, the numbers of insurance agencies in the country and the impact of their practices. Considerable attention is paid to the separation of powers of the republican and central bodies of social insurance.

Keywords: social insurance system, the People's Commissariat of Labour, Central Social Insurance Office, General Directorate of Social Insurance, insurance rate, social insurance office, insured.

В первой четверти XX века начался процесс формирования советской модели социального страхования. Ее концептуальной базой стали ленинские идеи организации социалистической системы соцстраха. Общественное устройство, степень развития экономики и разделения труда, уровень правосознания населения и его культурные традиции были одними из тех факторов, которые определили финансовые механизмы и правовой статус институтов страхования. С образованием СССР республики, заключившие договор об объединении, стали частью единой системы, в том числе и социального страхования.

В российской историографии отдельные аспекты становления и развития советского социального страхования рассматриваются в работах С.В. Ашмариной [1], М.М. Латыпова [2], А.В. Морозова [3] преимущественно в контексте региональной истории России. Социальное страхование в Украине в 20–30-х гг. исследуют О.А. Мельничук [4], О.Н. Мовчан [5], В.Г. Шарпаты [6]. Вопросы развития социального страхования в БССР указанного периода не были объектом специального исторического исследования.

В данной статье автор на основании анализа документальных материалов из фондов Государственного архива Российской Федерации и официальных данных, опубликованных журналом «Вопросы страхования», попытался раскрыть структурно-функциональные и организационные особенности социального страхования в БССР в период с 1922 по 1933 год.

С переходом к новой экономической политике и введением хозрасчета на государственных предприятиях назрела необходимость возврата к той системе социального страхования, элементы которой были обозначены в первых декретах советской власти. Первым шагом на этом пути стало издание Совнаркомом 15 ноября 1921 г. декрета «О социальном страховании лиц, занятых наемным трудом».

В декабре 1921 г. при Народном комиссариате социального обеспечения было создано Центральное управление социального страхования. Согласно постановлению ВЦИК и СНК от 21 декабря 1922 г. социальное страхование было изъято из ведения Наркомсобеса и передано Наркомтруду (НКТ) [7, с. 76]. После создания СССР НКТ был придан статус союзного комиссариата и Центральное управление социального страхования вошло в его состав.

В союзных республиках делами социального страхования ведали Главные управления социального страхования. В БССР Главсоцстрах приступил к работе в конце 1922 г.

13 февраля 1925 г. в целях общего регулирования дела социального страхования, был организован Союзный совет социального страхования, состоящий из одного представителя

НКТруда СССР (председателя совета), четырех – от ВЦСПС, двух – от ВСНХ, по одному от НКФина и НКПС СССР. По такому же принципу представительства Советы социального страхования должны были быть созданы и при Наркомтрудах союзных республик. В Беларуси такой Совет был организован одним из первых [8, с. 14]. Просуществовал он 6 лет. В связи с организацией системы отраслевых касс и республиканских территориальных касс в середине 1931 г. республиканские страховые советы были ликвидированы [9, с. 60].

Центральное управление социального страхования регулировало действия всех страховых органов СССР через Главсоцстрахи и также руководило их работой. Во главе управлений стояли начальники, делегируемые соответствующим советом профсоюзов и утверждаемые Коллегией Наркомтруда. Деятельность Главсоцстрахов ревизировалась Цусстрахом и органами Рабоче-крестьянской инспекции, а их основным заданием было руководство местными органами [10, с. 20–21].

Результаты своей деятельности Главсоцстрахи отображали в общих сводных отчетах по республике – квартальных и полугодовых, которые состояли из двух частей. В первой освещалась работа Главного управления как руководящего и контролирующего органа: информация о законоположениях и ведомственных распоряжениях, которые противоречили общесоюзному законодательству, но оставались в силе в республике; вопросы страховой практики, требующие изменения или дополнения действующего страхового законодательства; связь с Центральным советом профсоюзов, ревизионными комиссиями, подведомственными страхкассами и др. Вторая часть отчета состояла со следующих вопросов: структура и функции, штаты страхорганов; деятельность членов комитетов касс; связь с периферией, застрахованными и профсоюзами; система делопроизводства; методы работы и достижения страхового просвещения [11, л. 98, 98 об.].

Несмотря на жесткую централизацию всей системы страховых органов, четкий раздел функций и полномочий, союзные республики не прекращали попыток расширения своих прав в сфере социального страхования.

В 1927 г. правительство БССР предложило проект, в котором обосновывало необходимость предоставления Главным управлениям социального страхования НКТ союзных республик права назначать в отдельных случаях обеспечение инвалидам труда и потерявшим кормильцев семьям, пропустившим по уважительным причинам сроки подачи заявлений о назначении пенсии [12, л. 8 об.]. В связи с тем, что такое право было в Цусстрахе, создавался весьма трудный и слишком централизованный порядок установления пенсии в случае пропуска срока. Предлагаемое упрощение должно было устранить волокиту.

НКТ СССР с целью предотвращения расхода страховых средств, а также их нерационального использования высказался против проекта БССР. Цусстрах, в свою очередь, считал нецелесообразным передачу главсоцстрахам права продлевать сроки на возбуждение ходатайств о назначении пенсий.

Еще одним примером борьбы с чрезмерной централизацией был проект о расширении прав республиканских органов соцстраха, предложенный правительством УССР на рассмотрение СНК СССР в июне 1929 г. Семь пунктов проекта предлагали следующее: функцию регулирования работы транспортных страхкасс возложить на НКТ союзных республик; предоставить главсоцстрахам право руководить работой по определению структуры и функций местных органов соцстраха; право сложения пени без ограничения сумм, а также определения фонда, из которого Цусстрах мог перебрасывать средства во всесоюзный фонд; республиканским советам нужно дать возможность устанавливать льготный тариф взносов на соцстрах для отдельных предприятий, самостоятельно определять категории работ, на которые распространяется частичное страхование, производить распределение местностей по поясам для исчисления размеров пенсий и пособий [13, л. 39–41].

Несмотря на то, что проект был поддержан (правительствами БССР, ЗСФСР и Туркменской ССР – в полной мере, а РСФСР – за исключением нескольких пунктов), СНК СССР его отклонил.

На всю территорию Советского Союза распространялось единое страховое законодательство. Но в практической работе под влиянием экономических и национальных условий в республиках формировались свои особые черты.

Проведение социального страхования в Беларуси началось с февраля 1922 г., когда организовавшимся при НКСобесе отделом социального страхования была объявлена регистрация учреждений и предприятий. В марте был организован страховой совет в составе 4 представителей Совета профсоюзов и по одному от НКСО, НКТ и НКЗдрава для разрешения принципиальных вопросов. Им же были установлены проценты взимания страховых взносов и нормы пособий для разных групп застрахованных. Руководство страхованием на местах осуществляли уездные советы с аналогичным представительством [14, с. 22].

В июле стали создаваться страховые кассы. С этого времени страховой совет принял характер совещательного органа по особо важным вопросам, а уездные были ликвидированы.

В Минске выдача пособий началась уже с июля. До октября пособия выдавались по временной нетрудоспособности и дополнительным видам, а также частично и по медпомощи только застрахованным, работающим на частных предприятиях. Пособия по безработице выдавались непосредственно Управлением социального страхования. Обеспечение инвалидов оставалось в ведении НКСО. Оказание медицинской помощи застрахованным проводилось органами Наркомздрава через секции рабочей медицины. К 1 ноября было учтено 3299 предприятий с 22160 застрахованными и поступило 459985 руб. взносов [14, с. 22].

С первых дней работы страховые органы Беларуси поддерживали тесную связь с профсоюзами и НКТ. Первые оказывали им содействие по привлечению к страхованию предприятий, главным образом частных, и взиманию с них страховых взносов; инспекторы труда помогали выявлять уклоняющихся от страхования.

Принимая во внимание успехи в деле социального страхования, стоит отметить, что финансовое положение органов соцстраха было критическим. В докладе начальника Главсоцстраха на заседании СНК БССР в июле 1924 г. было обращено внимание на то, что даже стопроцентное поступление страховых взносов не даст возможности в полной мере провести все мероприятия в области обеспечения застрахованных. А между тем, многие хозорганы, имея старую задолженность по соцстраху, не вносили текущих страховых взносов. Обсудив доклад, СНК постановил следующее: предложить всем государственным учреждениям и предприятиям, как госбюджетным, так и хозрасчетным, а также кооперативным покрыть задолженность по социальному страхованию в кратчайший срок и впредь вносить причитающиеся по соцстраху суммы одновременно с выплатой зарплаты; запретить местным органам самостоятельно понижать размер страховых взносов и аннулирование задолженности без ведома Главсоцстраха; предложить НКФ в центре и на местах выдавать средства, отпускаемые на оплату страховых взносов, исключительно по визе органов соцстраха, ставя их в известность о размерах сумм [15, с. 21–22]. Предполагалось, что, опираясь на эти постановления СНК, Белорусский главсоцстрах сумеет поднять на должную высоту бюджет страхов органов и тем самым улучшить обеспечение застрахованных.

Несмотря на принятые меры, в официальных материалах продолжали появляться сведения о крайне неустойчивом финансовом положении страховых касс. Страхов взносов в среднем поступало около 80 %. Среднемесячный расход по всем страховым кассам республики составлял 300 тыс. руб., а задолженность на 1 сентября 1924 г. – более 600 тыс. руб. Денежных запасов у стахкасс не было [16, с. 26].

За 1924–1925 г. число застрахованных в республике в целом возросло на 21 %. Их доля составляла в государственных и местных бюджетных учреждениях и предприятиях – 41,6 %, в хозрасчетных – 34,3 %, в кооперативных и общественных организациях – 13,7 %, в частных предприятиях – 10,4 %. Большинство застрахованных (83315 чел.), находилось в городах; в районных центрах и рабочих поселках – 40590. Всего – 32,8 % [17, с. 22].

Среднее годовое количество застрахованных в 1924–25 г. составило 91404 чел., в 1925–26 г. – 114 тыс. чел. Валовой приход, включая и суммы, которые передавались Наркомздраву, в том же 1924–25 г. превышал 5560 тыс. руб., а в 1925–26 г. – 8940 тыс. руб. Одновременно наблюдался быстрый рост расходов, которые опережали приход. В 1924–25 г. израсходовано 96 % прихода, в 1925–26 г. – 110,5 % [18, с. 19].

Целесообразно выделить несколько основных причин дефицитности социального страхования в Беларуси: низкий средний страховой тариф, развитая сеть трудовых коллективов, рост заболеваемости, увеличение количества пенсионеров и др. Остановимся на некоторых из них более детально.

Тариф страховых взносов устанавливался страховым советом по ставкам, определенным Москвой. Постановлением СНК СССР от 6 октября 1924 г. был установлен тариф, который должен был дать в среднем 14 %. Однако фактически он оказался ниже, и прослеживалась тенденция его постоянного сползания вниз, что вызывало рост задолженности. Такая ситуация была характерной для всех советских республик. В 1925–1926 г. был введен новый тариф, который распространил на целый ряд предприятий и учреждений льготные условия, что особенно повлияло на БССР, поскольку государственный и местный бюджеты, лесозаготовительная промышленность, заводы сельскохозяйственного машиностроения и т.п. составляли здесь свыше 60 % страхователей. В результате во втором полугодии 1924–25 г. средний тариф по республике составлял 13,6 %, а в третьем квартале 1925–26 г. – 13,1 % [19, с. 26, 28]. Широкое распространение в Беларуси приобрели трудовые коллективы, как форма борьбы с безработицей. В них было занято более 5 тыс. работников. Эта группа полностью обеспечивалась всеми видами соцстрахования, а страховые взносы за них не уплачивались. Это дополнительно негативно отразилось на финансовом положении страховых органов [20, с. 5].

Особенностью Белорусской ССР было то, что в ее промышленности преобладали небольшие предприятия со сравнительно низким санитарно-техническим состоянием. Это отражалось на здоровье рабочих, а наряду с притоком необученной рабочей силы без достаточных производственных навыков и недостаточностью больничной и профилактической сети было постоянным фактором, повышающим риск временной утраты трудоспособности. Рост расходов на выплату пособий по болезни в 1925–1926 г. был вызван, например, следующими причинами: вспышка гриппа, увеличившая заболеваемость почти на 13 %; болезни кожи и травмы – 23,5 %, туберкулез – 13,7 %, желудочно-кишечные заболевания – 12,2 % [18, с. 19]. Кроме того около 20 % застрахованных работало на предприятиях с постоянными вредными условиями труда (спичечных, текстильных, стекольных).

На 1927 г. количество застрахованных в республике превышало 150 тыс. чел., в 1928 г. их число возросло до 179 тыс., в 1929 г. – до 204 тыс., в 1930 г. – до 259 тыс., а в 1931 г. составило 365 тыс. чел. [20, с. 5], [21, с. 31].

На фоне роста численности застрахованных с середины 1920-х годов прослеживается уменьшение количества страховых органов. Если на 1 октября 1927 г. по БССР насчитывалось 110 страховых учреждений с общим количеством сотрудников 397 чел., на это же время в 1928 г. – 106 и 377 сотрудников [22, л. 67]. В 1930 г. после ликвидации округов были организованы 100 городских и районных страхкасс. В следующем году в соответствии с директивами V пленума ВЦСПС в республике было создано 35 выплатных пунктов, из них 5 отраслевых: 4 – по машиностроению и 1 – по химическому производству. На 1933 г. страховых учреждений было 98 [21, с. 31], [23, л. 1].

В целом за 11 лет структура страховых органов получила значительное развитие, на которое существенное влияние оказали проведение районирования, расширение объема страхового обеспечения, развитие промышленности, стремительное увеличение численности застрахованных. На 1933 г. количество страховых органов по СССР составляло 3276 [24, л. 4].

В 1933 г. НКТ СССР был ликвидирован, а его функции переданы Всесоюзному центральному совету профессиональных союзов (ВЦСПС), что определило последующую историю развития социального страхования.

Таким образом, создание единого политического и экономического пространства на советской основе предполагало и единую социальную норму, стандарт которой задавался из союзного центра. Процессы и трудности становления и функционирования системы социального страхования были идентичными практически во всех республиках СССР, при том что их причины могли быть обусловлены также местными особенностями.

Литература

1. Ашмарина, С.В. Социальное страхование в условиях новой экономической политики 20-х гг. XX века / С.В. Ашмарина // Рабочие в России: исторический опыт и современное положение : материалы IV науч.-практ. конференции, 3–5 ноября 2003 г. – М. : Эдиториал, 2004. – С. 200–202.

2. Латыпов, М.М. Социальное страхование в Башкортостане: история и современность / М.М. Латыпов. – Уфа : Гамгиль, 2005. – 400 с.
3. Морозов, А.В. Социальное страхование в СССР в 20–30-е гг. XX века : Достижения и провалы / А.В. Морозов // Церковь, государство и общество в истории России XX в. : Материалы V международной конференции, Иваново, 8–9 декабря 2005 г. (к 10-летию духовного образования в Иваново-Вознесенской и Кинешемской епархии). – Иваново, 2005. – С. 180–183.
4. Мельничук, О.А. Соціальне страхування в радянській Україні (20 – 30-ті рр. XX ст.) / О.А. Мельничук – Вінниця : «Едельвейс і К», 2009. – 372 с.
5. Мовчан, О.М. Соціальне страхування робітників УСРР в добу нової економічної політики (1921-1928 рр.) / О. М. Мовчан // Наукові записки Тернопільського національного педагогічного університету ім. В. Гнатюка. Серія : Історія. – 2009. – Вип. 2. – С. 105-116.
6. Шарпатий, В.Г. Соціальне забезпечення в УРСР (20–30-ті роки XX ст.) / В.Г. Шарпатий – К. : Ніка-Центр, 2006. – 268 с.
7. Из истории социального страхования в России // Вестник государственного социального страхования. – 2010. – № 9. – С. 73–80.
8. Социальное страхование в 1924 – 1925 гг. (Материалы к страховой кампании). – М. : Вопросы труда, 1925. – 118 с.
9. Караваев, В.В., Тидеман Я.Г. Организационная система социального страхования / В.В. Караваев, Я.Г. Тидеман. – М.-Л. : Государственное социально-экономическое издательство, 1932. – 86 с.
10. Файнгольд, Б. М. Как строятся органы социального страхования / Б.М. Файнгольд . – М.: Вопросы труда, 1926. – 48 с.
11. План полугодического отчета Главсоцстраха // Государственный архив Российской Федерации (далее – ГАРФ). – Фонд Р7062. – Оп. 1. – Д. 38. – Л. 98–99.
12. Справка о предоставлении Главсоцстрахам НКТ союзных республик права назначать обеспечение инвалидам труда и потерявшим кормильцев семьям, пропустившим срок подачи заявления о назначении пенсии // ГАРФ. – Фонд Р5528. – Оп. 1. – Д. 50. – Л. 8–8 об.
13. О расширении прав республиканских органов социального страхования // ГАРФ. – Фонд Р5528. – Оп. 1. – Д. 105. – Л. 39–41.
14. Беларусь // Вопросы страхования. – 1923. – № 6. – С. 22–23.
15. В Беларуси // Вопросы страхования. – 1924. – № 29. – С. 21–22.
16. Алесин, Р. Состояние социального страхования в Беларусь / Р. Алесин // Вопросы страхования. – 1924. – №47. – С. 25–26.
17. Класс, Д. Социальное страхования в Беларуси / Д. Класс // Вопросы страхования. – 1926. – № 48. – С. 22–23.
18. Алесин, Р. В Беларуси. Некоторые итоги и выводы / Р. Алесин // Вопросы страхования. – 1927. – № 30. – С. 19.
19. Немченко, Л.П. Социальное страхование в Союзе ССР. 1924 – 1926. Диаграммы с пояснительным текстом / Л.П. Немченко. – М. : Вопросы труда, 1927. – 103 с.
20. В Беларуси. Из беседы с нач. Главсоцстраха тов. Алесиним // Вопросы страхования. – 1927. – № 11. – С. 5.
21. Социальное страхование в БССР растет // Вопросы страхования. – 1931. – № 34–35. – С. 31–32.
22. Численность страховых органов СССР и число сотрудников в них в 1927–28 оп. году // ГАРФ. – Ф. Р5528. – Оп. 12. – Д. 191. – Л. 67.
23. Сведения о количестве страховых органов по союзным республикам и транспорту // ГАРФ. – Ф. Р5528. – Оп. 1. – Д. 257. – Л. 1–3.
24. Сведения о количестве страховых органов по СССР // ГАРФ – Ф. Р5528. – Оп. 1. – Д. 257. – Л. 4.