



## ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ЗАРОЖДЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ КАК ОСНОВНОЙ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ ФОРМЫ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Елена ТИЩЕНКО,

доктор юридических наук, доцент, доцент кафедры трудового права и права социального обеспечения юридического факультета Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

### Summary

The article investigates the tendencies of social security as a basic organizational-legal form of social security, addresses the socio-legal problems of the evolution of social security. We study the development of scientific thought in the context of the analysis of the essence of social security. It is emphasized that social security is a collective nature (insurance funds formed by contributions). The attention is focused on the features of origin of social insurance in the countries of Europe – Germany, Britain, Italy, Poland, Greece, Latvia, and others. The essence of the principle of non-democratic “anti-social equality”, laid the basis for the formation of social security in the former Soviet Union. It displays the historical role of trade unions in the development of social security.

**Key words:** social insurance, social welfare, social risk, legislation of Social Insurance at, risk of loss of earnings, insurance funds, principles of social insurance, principle of “anti-social equality”.

### Аннотация

В статье исследуются тенденции становления социального страхования как основной организационно-правовой формы социального обеспечения, рассматриваются социально-правовые проблемы эволюции социального страхования. Изучается развитие научной мысли в контексте анализа сущности социального страхования. Подчеркивается, что социальное страхование имеет коллективную природу (страховые фонды формируются за счет взносов). Акцентируется внимание на особенностях зарождения социального страхования в странах Европы – Германии, Англии, Италии, Польше, Греции, Латвии и др. Раскрывается сущность недемократического принципа «асоциального равенства», положенного в основу формирования социального страхования в бывшем Советском Союзе. Отображается историческая роль профсоюзов в развитии социального страхования.

**Ключевые слова:** социальное страхование, социальное обеспечение, законодательство о социальном страховании, социальный риск, риск потери заработка, принципы социального страхования, принцип «асоциального равенства».

**Постановка проблемы.** В конце XVIII в. общественное развитие определяет необходимость правового регулирования социального обеспечения работников в случае наступления рисков потери работы, следствием чего была потеря заработка как основного источника существования. Возникают предпосылки для зарождения социального страхования как основополагающей составной общественного социального обеспечения. Проблеме возникновения и становления социального страхования в специальной юридической литературе посвящено много научных работ, что обусловлено значением социального страхования для развития социального обеспечения в целом. Тенденции зарождения социального страхования в своих трудах изучали ученые советского периода: В. Андреев, И. Баевский, К. Батыгин, М. Вигдорчик, А. Виноградов, В. Догадов, В. Дурденевский, Л. Забелин, М. Захаров, Б. Любимов, А. Краснопольский, М. Милютин, З. Теттенборн, В. Яроцкий и др. В работах указанных научных деятелей закладывались теоретические основы социального страхования как общественно-правового явления.

В современных условиях проблематику историко-правовых аспектов правового регулирования социального страхования поднимали в своих исследованиях украинские ученые: В. Андриив, Н. Болотина, Я. Безуглая, Н. Боднарук, В. Бурак, И. Гуменюк, О. Кучма, Н. Коробенко, О. Кульчицкая, Л. Кулачок, И. Оклей, С. Прилипко, В. Пузырний, А. Приймко, С. Синчук, С. Сильченко, М. Шумило и др.

**Цель статьи** – рассмотреть и проанализировать особенности становления и развития социального страхования как формы социального обеспечения, исследовать дискуссионные аспекты государственного социального страхования за счет общественных фондов потребления, которое существовало в советский период.

**Изложение основного материала исследования.** Известный исследователь социального страхования В. Догадов писал, что прежде всего социальное страхование направлено на страхование заработной платы, причем к страховым случаям относятся разные причины потери заработка (болезнь, увечье, инвалидность, безработица, а также смерть работника,

кормильца семьи, поскольку от потери заработка страхуются не только сами работники, но и члены их семей) [1, с. 6–8]. Указанные страховые случаи в научной литературе по социальному обеспечению получили название социальных рисков. Одним из основоположников теории социального риска считается ученый М. Вигдорчик. Именно М. Вигдорчик к главным социальным рискам относил риск потери заработка. М. Вигдорчик сформулировал так называемый «закон развития социального страхования», который, по его мнению, заключается в том, что социальное страхование – это историческое явление, которое постепенно меняется в определенном направлении, соответствуя тенденциям развития конкретного государства и общества. История свидетельствует, что в каждой стране на определенном этапе развития появляются конкретные формы социального страхования. Становление социального страхования осуществляется в тесной взаимосвязи с общей хозяйственной эволюцией данного общественного организма. Социальное страхование развивается



в направлении совершенствования уровня охраны жизни трудящихся. Понятие «социальное страхование» М. Вигдорчик применяет как в узком смысле, указывая именно на социальное страхование как явление, так и в широком смысле для указания на социальное обеспечение в целом. Он аргументирует необходимость применения понятия «социальное» вместе с понятием «страхование» тем, что социальное страхование – это мера борьбы с «социальным злом капиталистического общества» – необеспеченностью широких масс населения [2, с. 24].

Первой страной, в которой ввели социальное страхование, была Германия. В частности, законом 1883 г. вводилось страхование на случай болезни, законом 1884 г. – страхование от несчастных случаев, а законом 1889 г. – страхование на случай инвалидности и старости. Что касается других стран, то в Англии государственное страхование вводилось с 1911 г., в России – с 1912 г. (страхование на случай болезни и от несчастных случаев), в Польше – с 1920 г., Латвии, Югославии, Греции, Японии – с 1922 г. Согласно Акту о национальном страховании, принятом в 1911 г. в Англии, все лица с доходом менее 160 фунт. стерл. за год имели право на пособие по социальному страхованию, кроме этого, лицам, пострадавшим от несчастного случая, предоставлялась бесплатная медицинская помощь. В этом акте также шла речь о материальной ответственности предпринимателей за несчастный случай, а также об участии работников и предпринимателей в формировании страховых фондов. Согласно итальянскому закону от 19.10.1909 г. половину страховых взносов вносили предприниматели, половину – работники. В царской России согласно закону от 23.06.1912 г. взносы работников в больничные кассы составляли две трети от общей суммы взносов. То есть большую часть взносов выплачивали сами работники. Помощь, даже в случае полного увечья, не должна была превышать две трети заработка [3, с. 49].

В 1912 г. на Пражской конференции российские большевики озвучили рабочую страховую программу,

где отмечалось, что лучшей формой страхования работников является государственное страхование, построенное на следующих принципах: 1) оно должно обеспечивать работников во всех случаях утраты ими трудоспособности (увечье, болезнь, старость, инвалидность, у работниц, кроме того, беременность и роды, помощь вдовам и сиротам после смерти кормильца) или в случае потери заработка в случае безработицы; 2) страхование должно охватывать всех лиц наемного труда и их семьи; 3) все застрахованные должны получать помощь по принципу полного возмещения заработка, причем все расходы на страхование должны полагаться на предпринимателей и государство; 4) всеми видами страхования должны руководить единые страховые организации, построенные по территориальному признаку и на основе полного самоуправления застрахованных [4, с. 134]. В этом документе была выписана дискуссионная система социального страхования, ведь именно так выглядит переложение всех страховых выплат на государство и предпринимателей. Такой подход не вполне соответствует коллективному характеру социального страхования. Анализируя особую коллективную природу социального страхования, английский профессор Уоткинс акцентировал внимание, что явление «социального страхования» относится к различным системам, организованным государством для того, чтобы компенсировать работникам убытки, понесенные, главным образом в процессе их производственной жизни. Коллективная ответственность заменяет собой ответственность индивидуальную касательно несения финансовых расходов, возложенных в обратном случае, на плечи отдельных лиц; накопления фондов позволяет группе лиц помогать членам, с которыми случилось несчастье [5, с. 14].

О коллективном характере социального страхования неоднократно отмечала в своих трудах также З. Теттенборн. Рассматривая основные признаки социального страхования, ученая подчеркивает, что социальное страхование – это прежде всего одна из форм социальной взаимопомощи. То, что, безусловно, не под силу од-

ному работнику: обеспечение вследствие потери заработка – пытаются выполнить коллектив. Определение «социальное страхование работников» можно рассматривать как совокупность мероприятий, направленных на обеспечение жизненного уровня работников в случае потери ими заработка или иного материального ущерба путем предварительного учета риска потери заработка и переложение материального бремени этого риска на коллектив плательщиков взносов [6, с. 3].

Следует констатировать, что на первом этапе формирования социального страхования при советской власти действительно активно воплощалась в жизнь страховая программа большевиков. А именно: 12 ноября 1917 г. провозглашается декларация советского правительства о социальном страховании трудящихся, 14 ноября 1917 г. выдается декрет о передаче больничным кассам лечебных учреждений на предприятиях, 11 декабря – закон о страховании на случай безработицы, 22 декабря – закон о страховании на случай болезни. Средства больничных касс создавались на основе полного освобождения застрахованных от любых расходов на страхование и переложении всего бремени этих расходов исключительно на нанимателей. Наниматели должны были вносить в страховой фонд установленный процент (в зависимости от вредности производства) заработной платы каждого застрахованного. Пособия по болезни устанавливались в размере полного заработка застрахованного лица с первого дня утраты трудоспособности до дня выздоровления [7, с. 22]. 31 октября 1918 г. было принято «Положение о социальном обеспечении трудящихся», согласно которому хотя и сохранялась система страховых взносов, но речь фактически шла не о социальном страховании, а о социальном обеспечении [8]. Позже с изданием Декрета «О внесении изменений в Положение о социальном обеспечении трудящихся в части его финансовой системы», страховые взносы заменялись финансированием органов социального обеспечения из государственных средств в общеобязательном бюджетном порядке. Страховые взносы



были оставлены только для частных предприятий, которые они обязаны были вносить в местные казначейства вместе с другими налогами. Правда с ноября 1921 г. вместе с принятием декрета «О социальном страховании лиц занятых наемным трудом» состоялась некоторая корректировка советской страховой политики. Социальное обеспечение возвращается к той форме социального страхования, когда осуществляется уплата страховых взносов предприятиями, учреждениями, организациями. Социальному страхованию подлежат лица, работающие по найму. Согласно статистическим данным того времени, в 1923 г. общее количество лиц, работающих по найму, составляло 6 млн. 300 тыс. Соответственно 80% всех работников подлежали страхованию.

3. Теттенборн аргументировано доказывает, что нельзя считать действующую в 20-х гг. систему страхования страхованием в чистом виде, так как обеспечение зависело не исключительно от факта страхования, уплаты взносов, а обуславливалось степенью необходимости в обеспечении. Для получения обеспечения недостаточно было быть застрахованным лицом, а главным условием было отсутствие доходов от хозяйства или промысла [9, с. 132]. Вместе с тем, рассматривая практику социального страхования в СССР, И. Баевский указывал, что неработающие лица (крестьяне, кулаки, ремесленники) социальному страхованию не подлежали. Не подлежали социальному страхованию и все лица свободных профессий (врачи, юристы, инженеры), а также лица, живущие на нетрудовые доходы [10, с. 8]. Все это подчеркивает дискуссионную и непоследовательную политику в сфере социального страхования того периода.

В дальнейшем в процессе развития социального страхования, роль организатора и идейного руководителя органами социального страхования была передана профсоюзам. Согласно Положению об органах социального страхования, утвержденном Народным Комиссариатом Труда СССР 08.07.1931 г., к компетенции профсоюзов были отнесены: правила по обеспечению застрахованных; перспективные планы и контрольные

цифры по социальному страхованию; порядок обслуживания застрахованных; нормы, правила и порядок направления застрахованных в профилактические и социально-бытовые учреждения (дома отдыха, санатории и курорты) [11, с. 9]. Необходимо заметить, что социальное страхование в СССР имело централизованный характер. Главным руководящим органом социального страхования был Союзный совет социального страхования и его исполнительный орган – Центральное управление социального страхования Наркомтруда СССР (Цусстрах). Цусстраху непосредственно подчинялись всеобъединенные центральные отраслевые страховые кассы и республиканские территориальные страховые кассы союзных республик [12, с. 21–23].

На наш взгляд, социальное страхование в СССР в рассматриваемый период базировалось на принципе так называемого «асоциального равенства», когда основа государственной социальной страховой политики была воплощена в положениях ст. 12 Конституции СССР 1936 г., где провозглашалось, что труд в СССР является обязанностью и делом чести каждого, способного к труду гражданина по принципу: «кто не работает, тот не ест». В СССР осуществляется принцип социализма «от каждого по его способностям – каждому по труду» [13]. Действие принципа «асоциального равенства» можно проследить на примере отсутствия до 1964 г. социального страхования колхозников. Это свидетельствует о том, что фактически была узаконена дискриминация отдельной группы граждан по роду занятий: труд в колхозе. И только постановлением Совета Министров СССР от 06.11.1964 г. № 921 было утверждено Положение о советах социального обеспечения колхозников, которые кроме других социальных вопросов должны были заниматься и вопросами социального страхования данной категории лиц [14, с. 24].

Анализируя сущность главных принципов советского государственного социального страхования, А. Краснопольский отмечал, что важнейшее значение для характеристики природы государственного социаль-

ного страхования имеют два важных обстоятельства, которые отражаются непосредственным образом как на общих принципах, так и на всех деталях правового регулирования в этой области: первое – советское государственное социальное страхование полностью осуществляется за счет государства; работники не несут никаких расходов по осуществлению государственного социального страхования; второе – управление всем делом социального страхования находится в руках самих работников, объединенных в профсоюзы [15, с. 76].

С 1962 г. основной формой работы профсоюзов по организации социального страхования стало создание комиссий по социальному страхованию, которые функционировали при фабричных, заводских, городских комитетах (ФЗМК) предприятий, учреждений с количеством работающих более 100 человек. Комиссии несли ответственность за правильное использование средств государственного социального страхования [16, с. 3]. К. Батыгин, исследуя правовые проблемы социального страхования в СССР, подчеркивал, что хотя функция руководства социальным страхованием не теряет государственного характера, однако профсоюзным органам предоставлено значительный объем государственно-властных полномочий по изданию юридических обязательных правил, а также осуществлению контроля за деятельностью в области социального страхования [17, с. 14]. Одним из таких актов было постановление Президиума Всесоюзного Центрального Совета Профессиональных Союзов (ВЦСПС) от 15.04.1970 г. «О социальном страховании колхозников», которой рекомендовалось с целью улучшения организации работы по социальному страхованию и здравоохранения колхозников создавать комиссии по социальному страхованию при профсоюзных комитетах колхозов [18, с. 29].

Исходя из вышеизложенного, следует констатировать, что весомым признаком социального страхования периода Советского Союза было то, что существовала особая форма социального страхования – государственное социальное страхование за счет обще-



ственных фондов потребления, когда в роли главного страхователя выступало государство. На первый взгляд, это выглядит, как эффективный образец социального обеспечения в форме социального страхования, ведь работники не платили страховые взносы. Вместе с тем такой подход нивелирует дифференциацию размеров страховых выплат, основываясь на трудовом вкладе лица, а соответственно, не согласуется с сущностью социального страхования.

На основании анализа историко-правовых тенденций зарождения социального страхования как основной организационно-правовой формы социального обеспечения, можно сделать следующие **выводы**:

– социальное страхование возникло в XIX в. как форма защиты работников от риска потери заработка, что было обусловлено экономически социальным становлением капиталистического способа производства;

– в Советском Союзе эволюция социального страхования происходила в направлении от социального страхования за счет государства без уплаты взносов – до социального страхования за счет общественных фондов потребления;

– государственное социальное страхование периода Советского Союза не соответствовало сущности социального страхования, которое в этот же период активно развивалось в странах Европы, когда из уплаченных взносов формируется бюджет страховых фондов, из которых осуществляются выплаты в случае наступления социальных рисков (безработица, нетрудоспособность, несчастный случай на производстве, старость и т.д.).

#### Список использованной литературы:

1. Догадов В.М. Социальное страхование. Основы советского законодательства о социальном страховании / В.М. Догадов. – 3-е изд. – М. : Гострудинат, 1930. – 114 с.
2. Вигдорчик Н.А. Теория и практика социального страхования / Н.А. Вигдорчик. – Вып. I : Теоретические основы социального страхования. – Петроград : Книга, 1919. – 144 с.
3. Яроцкий В.Г. Страхование рабочих в связи с ответственностью пред-

принимателей / В.Г. Яроцкий. – СПб. : Типография А. Бенке, 1895. – Т. 1. – 640 с.

4. Ленин В.И. 6-я (Пражская) Всероссийская конференция РСДРП (5–17 (18–30) января, 1912 г.) / В.И. Ленин / Полн. собр. соч. (сочинение). – 5 изд. – Т. 21. – М. : Знание, 1978. – 342 с.

5. Чекин А. (Яроцкий В.) Социальное страхование (Введение в теорию) / А. Чекин. – М. : Издание ВЦРПС, 1924. – 27 с.

6. Теттенборн З. Советское социальное страхование / З. Теттенборн. – М. : Государственное издательство ГНЗ, 1926. – 136 с.

7. Семашко Н.А. Право на социальное обеспечение / Н.А. Семашко. – М. : Юр. издание НКЮ СССР, 1938. – 48 с.

8. Положение о социальном обеспечении трудящихся : Декрет Совета Народных Комиссаров от 31.10.1918 г. // СУ РСФСР. – 1918. – № 89. – Ст. 906.

9. Теттенборн З. Советское социальное страхование / З. Теттенборн. – 2-е изд. – М.-Л. : Государственное изд-во, типография им. Гуттенберга, 1926. – 136 с.

10. Баевский И.Л. Практика социального страхования в СССР / И.Л. Баевский. – М. : Вопросы труда, 1925. – 49 с.

11. Караваев В.В. Организационная система социального страхования / В.В. Караваев, Я.Г. Тидеман. – М.-Л. : Гос. изд-во экономической литературы, 1932. – 112 с.

12. Любимов Б.А. О сущности советской страховой организации / Б.А. Любимов // Вопросы страхования. – 1931. – № 30. – С. 21–23.

13. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик : постановление Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 05.12.1936 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr>.

14. Социальное страхование и пенсионное обеспечение в колхозах : сборник руководящих материалов. – М. : Профиздат, 1966. – 190 с.

15. Краснопольский А.С. Основные принципы советского государственного социального страхования / А.С. Краснопольский. – М. : Изд-во Академии наук СССР, 1951. – 142 с.

16. Батыгин К. Работа ФЗМК по социальному страхованию / К. Батыгин // Библиотечка профсоюзного активиста. – 1970. – № 6. – 64 с.

17. Батыгин К.С. Правовые проблемы социального страхования в СССР : автореф. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудовое право; право социального обеспечения» / К.С. Батыгин. – М. : Всесоюзный НИИ советского законодательства, 1975. – 36 с.

18. Социальное обеспечение в СССР : сборник нормативных актов / сост. М.Л. Захаров, В.М. Песков. – М. : Юридическая литература, 1986. – 798 с.