

Хейсин Миней Леонтьевич

**Что такое и как организовано
государственное страхование
рабочих в России**

**Москва
«Книга по Требованию»**

УДК 82-3
ББК 84
М61

М61 **Миней Леонтьевич Х.**
Что такое и как организовано государственное страхование рабочих в России / Хейсин
Миней Леонтьевич – М.: Книга по Требованию, 2023. – 118 с.

ISBN 978-5-521-29056-7

ISBN 978-5-521-29056-7

© Издание на русском языке, оформление
«YOYO Media», 2023
© Издание на русском языке, оцифровка,
«Книга по Требованию», 2023

Эта книга является репринтом оригинала, который мы создали специально для Вас, используя запатентованные технологии производства репринтных книг и печати по требованию.

Сначала мы отсканировали каждую страницу оригинала этой редкой книги на профессиональном оборудовании. Затем с помощью специально разработанных программ мы произвели очистку изображения от пятен, клякс, перегибов и попытались отбелить и выровнять каждую страницу книги. К сожалению, некоторые страницы нельзя вернуть в изначальное состояние, и если их было трудно читать в оригинале, то даже при цифровой реставрации их невозможно улучшить.

Разумеется, автоматизированная программная обработка репринтных книг — не самое лучшее решение для восстановления текста в его первоизданном виде, однако, наша цель — вернуть читателю точную копию книги, которой может быть несколько веков.

Поэтому мы предупреждаем о возможных погрешностях восстановленного репринтного издания. В издании могут отсутствовать одна или несколько страниц текста, могут встретиться невыводимые пятна и кляксы, надписи на полях или подчеркивания в тексте, нечитаемые фрагменты текста или загибы страниц. Покупать или не покупать подобные издания — решать Вам, мы же делаем все возможное, чтобы редкие и ценные книги, еще недавно утраченные и несправедливо забытые, вновь стали доступными для всех читателей.

ВВЕДЕНИЕ.

1. Что такое государственное страхование.

Изобрѣтеніе машины и примѣненіе пара въ качествѣ двигателя произвели полный переворотъ въ промышленности. На смѣну ремесленнаго, ручного труда явилась фабричная промышленность, машинное производство. Народное хозяйство сдѣлалось капиталистическимъ. Происшедшій переворотъ совершенно измѣнилъ и отношенія между хозяиномъ и рабочимъ. Въ ремесленно-цеховомъ строѣ отношенія хозяина и рабочаго были патріархальны. О рабочемъ въ достаточной степени заботилась семья хозяина и тѣ цеховыя организаціи, которыя тогда существовали. Съ наступленіемъ капиталистическаго строя вся гармонія между хозяиномъ и рабочимъ исчезла. Интересы хозяина стали совершенно противоположны интересамъ рабочаго. Хозяинъ смотрѣлъ теперь на рабочаго, какъ на товаръ, какъ на живую машину, которую надо какъ можно лучше использовать въ своихъ выгодахъ. Онъ не считался теперь съ условіями жизни рабочихъ. А между тѣмъ эти условія рѣзко измѣнились къ худшему. Помимо всего прочаго, увеличилась опасность для здоровья и жизни рабочаго. Тяжелыя условія работы, противосанитарная обстановка, пыль и пр.—все это усилило заболѣваемость рабочихъ, а сама работа на машинахъ причиняла рабочимъ разныя увѣчья. Словомъ, рабочий сталъ лицомъ къ лицу со всеми опасностями машиннаго производства, съ такъ называемымъ профессиональнымъ рискомъ. При всякой случайной потерѣ своей трудоспособности, въ силу ли заболѣванія или увѣчья,

рабочій лишался заработка, другими словами, средствъ къ существованію. Государственная власть совершенно не вмѣшивалась въ отношенія рабочихъ и предпринимателей и противъ эксплуатаціи рабочихъ совершенно не принимала никакихъ мѣръ. Рабочіе были предоставлены самимъ себѣ и сами вынуждены были искать способа помочь себѣ въ разныхъ несчастяхъ жизни. Для этого они стали объединяться въ общества и союзы. Образовались общества взаимопомощи, дружескія общества и пр. Общества эти ставили себѣ задачей помогать во время болѣзни, несчастныхъ случаевъ, безработицы и т. п. Съ возникновеніемъ профессиональных союзовъ, послѣдніе стали также оказывать своимъ членамъ поддержку въ разныхъ случаяхъ жизни. Эти организаціи и общества взаимопомощи развили широкую дѣятельность, но это добровольное страхованіе оказалось безсильнымъ удовлетворить всѣ потребности. Ничтожность рабочаго заработка не давала возможности обществамъ и союзамъ дѣлать большія сбереженія. Между тѣмъ усилившаяся эксплуатація рабочихъ привела ихъ къ открытой борьбѣ съ предпринимателями, и государство было вынуждено вмѣшаться въ отношенія труда и капитала. Создалось подъ давленіемъ рабочаго движенія фабричное законодательство. Появились законы о ночномъ трудѣ малолѣтнихъ и пр. Вынуждено было государство вмѣшаться и въ вопросы объ обезпеченіи рабочихъ въ случаяхъ болѣзни, увѣчій и т. п. Оно признало профессиональный рискъ и отвѣтственность за него предпринимателей. Возникли прежде всего законы объ отвѣтственности предпринимателей при несчастныхъ случаяхъ (первый законъ былъ изданъ въ Германіи въ 71 г.). Вскорѣ появились законы и объ обязательномъ оказаніи врачебной помощи рабочимъ. Но какъ первые, такъ и вторые стояли на почвѣ отвѣтственности даннаго хозяина за данное увѣчье. Недостатки личной отвѣтственности очень скоро сказались, особенно въ вопросѣ о несчастныхъ случаяхъ. Напримѣръ, при крахѣ какого нибудь предпріятія, рабочіе этого предпріятія, получавшіе за увѣчье пенсіи, лишались этихъ пенсій; съ другой стороны, и хозяева стали чувствовать недостатки индивидуальной отвѣтственности: много расходовъ и дѣлъ.

Въ результатъ борьбы съ недостатками системы личной отвѣтственности возникла идея о замѣнѣ личной отвѣтственности круговой, коллективной. Это и есть государственное страхованіе. Страхованіе—это перенесеніе отвѣтственности за рискъ на большое количество участниковъ. Государственнымъ же оно называется потому, что это не добровольное перенесеніе, а обязательное, установленное, какъ обязанность, государственной властью. Впервые государственное страхованіе было введено въ Германіи въ 1883 г.

Государственное страхованіе мало-по-малу вводилось и вводится во всѣхъ странахъ. Задачи его все болѣе и болѣе расширяются. Вначалѣ оно охватило лишь страхованіе отъ болѣзней и несчастныхъ случаевъ, потомъ присоединилось страхованіе отъ инвалидности и старости. Кой-гдѣ вводится страхованіе вдовъ, сиротъ, страхованіе материнства и, наконецъ, начинаютъ вводить и страхованіе отъ безработицы.

Объемъ страхованія также все увеличивается. Сначала страховали лишь промышленныхъ рабочихъ, затѣмъ прибавили приказчиковъ, сельскохозяйственныхъ рабочихъ, ремесленниковъ и пр. Все болѣе и болѣе растетъ идея о томъ, что всякій неимущій человѣкъ долженъ быть застрахованъ.

Основной недостатокъ государственнаго страхованія заключается въ томъ, что страхованіе связывается съ денежными взносами въ данныя учрежденія для страхованія. Но дѣлать взносы не всѣ могутъ, а, кромѣ того, не всѣ могутъ быть связаны съ существующими учреждениями для страхованія. Дальнѣйшее расширение идеи страхованія заключается поэтому въ томъ, чтобы страховались всѣ, но страхуемые вмѣстѣ съ тѣмъ не были бы обязаны дѣлать какіе-нибудь взносы. Такая система страхованія носитъ названіе системы государственныхъ пенсій. Она введена въ Англіи, Даніи и Нов. Зеландіи. Напримѣръ, въ Даніи каждый гражданинъ, достигшій 60-лѣтняго возраста, имѣетъ право получать пенсію отъ государства. Никакихъ взносов съ него не требуется. Деньги берутся изъ государственныхъ суммъ, какъ онѣ берутся для народнаго образованія и т. п. Чтобы система государственныхъ пенсій сдѣлалась наибо-

лѣе отвѣчающей современнымъ требованіямъ немущихъ, необходимо, чтобы государственныя суммы составлялись на основѣ прогрессивнаго налога на доходы, имущества и наслѣдства.

2. Краткая исторія нашего государственнаго страхованія.

Впервые о государственномъ страхованіи въ Россіи было оповѣщено въ Высочайшемъ Указѣ отъ 12 декабря 1905 г. Это было во время усиленнаго роста рабочаго движенія, наканунѣ событій 9 января 1905 г. За январскими событіями этого года послѣдовало назначеніе особой комиссіи Шидловскаго для выясненія причинъ рабочаго движенія. Въ комиссію были приглашены рабочіе. Послѣдніе при выборѣ делегатовъ очень ярко изобразили причины недовольства рабочихъ, и правительство закрыло комиссію, раньше, чѣмъ она собралась. Между тѣмъ рабочія волненія распространились по всей странѣ, и пришлось назначить 2-ю комиссію, подъ предсѣдательствомъ Коковцева. Въ эту комиссію рабочихъ уже не пригласили, но пригласили промышленниковъ. Въ числѣ разныхъ проектовъ по рабочему вопросу въ эту комиссію были доставлены и проекты закона о страхованіи отъ болѣзней, несчастныхъ случаевъ, старости и инвалидности. Предприниматели въ виду наступательнаго движенія правительства, отнеслись къ комиссіи Коковцева враждебно. Они стремились сорвать комиссію, ссылаясь на то, что надо было бы пригласить рабочихъ, что общество не вѣритъ больше бюрократіи, что законы должны быть выработаны въ высшемъ представительномъ учрежденіи и т. д. Такъ какъ правительство, несмотря на возраженія промышленниковъ, настаивало на обсужденіи внесенныхъ проектовъ по рабочему вопросу, то промышленники ушли изъ комиссіи и стали устраивать свои съѣзды и свою боевую всероссійскую организацію капитала. Былъ организованъ Совѣтъ Съѣздовъ.

Дальнѣйшая исторія страхованія складывалась подъ влияніемъ трехъ факторовъ: рабочаго движенія, давленія на правительство промышленниковъ и наступленія политической реакціи. Пока рабочее движеніе было сильно, правительство сопротивлялось требованіямъ промышлен-

никовъ; какъ только рабочее движеніе стало падать, предприниматели стали наступать все сильнѣе и сильнѣе, и правительство пошло на уступки. Внесенные въ комиссію Коковцева законопроекты стали таять въ числѣ и рѣзко измѣняться подъ давленіемъ предпринимателей. Когда же рабочее движеніе совсѣмъ пало и вмѣстѣ съ тѣмъ въ странѣ пало политическое возбужденіе, а его мѣсто заступала реакція, правительство стало вносить и свои поправки въ законопроекты, стремясь ихъ согласовать съ общимъ политическимъ режимомъ. Всѣ эти измѣненія проектовъ страхованія вырабатывались на Совѣщаніяхъ по рабочему вопросу, устраиваемыхъ Министерствомъ Торговли и Промышленности. На эти совѣщанія приглашались представители предпринимателей.

1-е Совѣщаніе было 15—21 апр. 1906 г. Рабочее движеніе уже начало къ этому времени ослабѣвать, и это отразилось на страхованіи. Былъ выработанъ новый проектъ, уступающій проекту 1905 г. Между прочимъ, было уже отложено введеніе страхованія отъ инвалидности и старости. Все же новый законопроектъ говорилъ о широкомъ самоуправленіи, о третейскихъ судахъ при страховыхъ товариществахъ и пр. Предприниматели на этомъ Совѣщаніи уже говорили о томъ, что надо возложить на рабочихъ часть расходовъ по оказанію врачебной помощи, но единства мнѣнія у нихъ еще не было.

2-е Совѣщаніе было созвано въ декабрѣ 1906 г. Рабочее движеніе къ этому времени еще сильнѣе упало, реакція стала сильнѣе, и предприниматели уже дѣлаютъ попытку снять съ очереди рабочее законодательство. Они предлагаютъ правительству заняться болѣе острымъ вопросомъ, а именно аграрнымъ, и когда все же правительство не соглашалось на это, они устроили своего рода обструкцію: требовали обсужденія страхованія отъ инвалидности, зная, что правительство къ этому совершенно не подготовлено, требовали распространить страхованіе на всѣхъ рабочихъ, включая и ремесленниковъ и т. д. Когда и эта попытка не удалась, они внесли въ законопроекты рядъ поправокъ, которыя сводились къ увеличенію вліянія предпринимателей въ больничныхъ кассахъ, къ уменьшенію нормъ вознагражденія и къ увеличенію срока выдачи пособій изъ больничныхъ

кассы за увѣчья (Правит. законопроектъ установилъ 6 недѣль, а они требовали 13 нед.). Правительство согласилось на уменьшеніе нормъ вознагражденія, остальные поправки были отвергнуты.

Въ мартѣ 1907 г. было 3-е Совѣщаніе, и картина рѣзко измѣнилась. Предприниматели начинаютъ побѣждать, такъ какъ рабочее движеніе почти прекратилось. Правительство уступило просьбѣ предпринимателей повысить 6-недѣльный выжидательный періодъ до 13 недѣль и сдѣлало рядъ другихъ уступокъ.

Въ апрѣлѣ 1908 г. было 4-ое Совѣщаніе. Рабочее движеніе уже совершенно прекратилось къ этому времени. Принимается рядъ поправокъ, внесенныхъ предпринимателями, и, кромѣ того, само правительство вноситъ теперь свои поправки: больничныя кассы отдаются подъ надзоръ полиціи, явочная система ихъ открытія замѣняется разрѣшительной и т. д.

Въ результатѣ всѣхъ совѣщаній были въ іюнь 1908 г. выработаны 2 законопроекта по страхованію и 25 іюня они были внесены въ Государственную Думу.

Изъ 10 законопроектовъ по рабочему вопросу, выработанныхъ въ 1905 г., осталось 2—по страхованію; а изъ проектовъ по страхованію, выработанныхъ въ 1905 г., остались лишь проекты по страхованію отъ болѣзней и несчастныхъ случаевъ. Проектъ о страхованіи отъ старости и отъ инвалидности исчезъ. Если сравнить законопроекты, внесенные въ Думу, съ выработанными въ 1905 году, то получается огромная разница: суженъ объемъ страхованія, ограничено самоуправленіе, уничтожены третейскіе суды, понижены нормы вознагражденія и пр. и пр. Промышленники не одержали только одной побѣды: имъ не удалось перенести на рабочихъ часть расходовъ по оказанію врачебной помощи. Эта крѣпость не была сдана, и съ внесеніемъ проектовъ въ Гос. Думу промышленники и повели на нее атаку, какъ только законопроекты были сданы въ Думскую рабочую комиссію (подъ предсѣдательствомъ бар. Тизенгаузена). Послѣ 3-лѣтней борьбы промышленники побѣдили. Они заставили рабочую комиссію по-своему переработать законъ о страхованіи отъ болѣзней и, т. о., на обсужденіе Г. Думы по страхованію отъ болѣзней было внесено два законопроекта: Правительственный и Рабочей комиссіи. Первый

сводился къ слѣдующему: учреждаются больничныя кассы для выдачи пособій во время болѣзни; врачебная же помощь остается попрежнему въ изживеніи предпринимателей и за ихъ счетъ. Проектъ рабочей комиссіи передавалъ врачебную помощь въ больничныя кассы, такъ что часть расходовъ должны были нести рабочіе. На засѣданіяхъ Думы и боролись эти два проекта. Было еще третье предложеніе: оно исходило отъ социаль-демократовъ, которые стояли, какъ и промышленники, за передачу врачебной помощи въ больничныя кассы, но только за счетъ предпринимателей противъ чего и боролись, промышленники.

Побѣдилъ въ Думѣ правительственный проектъ. Дума утвердила законопроекты о страхованіи въ концѣ 1911 г. *), Государственный Совѣтъ сдѣлалъ рядъ поправокъ, улучшивъ нѣкоторые пункты, и согласительная комиссія приняла всѣ поправки Гос. Совѣта.

23 іюня 1912 г. законопроекты были Высочайше утверждены и превратились въ законы, и въ Россіи, т. е., введено Государственное страхованіе рабочихъ.

*) Подробнѣе объ исторіи страхованія въ Россіи см. моя статьи въ „Нашей Зарѣ“—1910 г., № 2 и 1911 г., № 11.

ПЕРВАЯ ЧАСТЬ.

Общая организація страхованія.

I. Виды страхованія.

Закономъ 23 іюня вводитъ въ Россіи 2 формы страхованія: обезпеченіе на случай болѣзни и страхованіе отъ несчастныхъ случаевъ.

Въ Германіи и въ нѣкоторыхъ другихъ странахъ существуетъ еще страхованіе отъ инвалидности и старости. Опытъ показалъ, что только при страхованіи отъ инвалидности другіе виды страхованія достигаютъ цѣли.

II. Какъ организовано страхованіе.

Оба вида страхованія осуществляются у насъ въ разныхъ организаціяхъ. Для страхованія отъ несчастныхъ случаевъ учреждаются страховыя товарищества, а обезпеченіе на случай болѣзни осуществляется въ двоякомъ направленіи: врачебная помощь организуется предпринимателями въ видѣ той фабричной медицины, какая существуетъ теперь, для выдачи же денежныхъ пособій учреждаются больничныя кассы.

Оба вида страхованія подчиняются Присутствіямъ по дѣламъ страхованія, которыя организуются во всѣхъ губерніяхъ и кромѣ того отдѣльно въ городахъ: Петербургѣ, Москвѣ, Одессѣ и Варшавѣ. Надъ всѣми Присутствіями стоитъ Совѣтъ по дѣламъ страхованія. Это высшее учрежденіе, объединяющее все страхованіе.

Опытъ Германскаго и Австрійскаго страхованія говоритъ, что наиболѣе цѣлесообразно всѣ виды страхованія сосредоточить въ одной организаціи и что врачебная помощь можетъ быть поставлена на высоту лишь тогда, когда она сосредоточивается въ управляемыхъ рабочими больничныхъ кассахъ. Врачебная помощь—это жизненный нервъ больничныхъ кассъ. Для организаціи выдачи пособій необходимы контроль заболѣваемости, регистрація и пр. Для того, чтобы уменьшились расходы на пособия, необходимо принимать мѣры къ уменьшенію заболѣваемости путемъ улучшенія постановки медицинской помощи. Все это возможно только тогда, когда въ кассахъ сосредоточены и выдача пособій и врачебная помощь. Нашъ законъ разрѣшаетъ входить фабрикантамъ въ соглашеніе съ больничными кассами на счетъ врачебной помощи, и кассы, т. о., могутъ ее взять на себя. Вездѣ, гдѣ есть какая-нибудь возможность, кассы должны это дѣлать. Вообще больничныя кассы должны поставить себя цѣлью стать ближе къ врачебной помощи и мало-по-малу перевести ее въ свое вѣдѣніе.

1. Совѣтъ и Присутствія по дѣламъ страхованія.

Совѣтъ состоитъ изъ предсѣдателя Министра Торговли и Промышленности, 16—17 представителей Министерства, изъ представителей, по одному, отъ С.-Петербургской Городской Думы и СПб. Губернскаго Земства и изъ представителей, по 5 человѣкъ, отъ предпринимателей и рабочихъ. Присутствіе состоитъ изъ предсѣдателя—Губернатора (Градоначальника), Вице-Губернатора, Управ. Казен. Пал., Старшаго фабричнаго инспектора, Врачебнаго инспектора, одного члена по назначенію М. Вн. Дѣлъ, двухъ членовъ отъ Губернскаго Земства, одного отъ города, двухъ представителей отъ представителей отъ предпринимателей и двухъ—отъ рабочихъ.

Какъ въ члены Совѣта, такъ и Присутствія избираются лица мужского пола, не моложе 25 лѣтъ, грамотные, русскіе подданные и не опороченные по суду. Избираются на три года: въ Совѣтъ—правленіями СПб. больничныхъ кассъ, а въ Присутствія—правленіями кассъ въ томъ городѣ, гдѣ находится Присутствіе. Пока нѣтъ больничныхъ кассъ, представителей отъ рабочихъ приглашаютъ по своему усмотрѣнію въ Совѣтъ—Мин. Торговли и Пром., а въ Присутствіе—губернаторъ. Приглашенные по мѣрѣ учрежденія больничныхъ кассъ замѣняются выборными. За засѣданія въ Совѣтѣ и Присутствіи рабочіе получаютъ вознагражденіе—въ первомъ случаѣ изъ суммъ больничныхъ