

УДК 331.57

## **Возникновение и развитие страхования по безработице в России**

Яковлева А.В. yeif@mail.ru

Санкт-Петербургский государственный университет  
низкотемпературных и пищевых технологий

*«Нам надо изучать прошлое, чтобы понять настоящее и получить более или менее надежные ориентиры на будущее. Прошлое, словно корневая система дерева, определяет все то, что происходит теперь, предопределяя будущее» [2, 10-11].*

Ключевые слова: безработица, страхование по безработице, социальное страхование

### **The Origins and Development of Unemployment Insurance in Russia**

Yakovleva A.V., yeif@mail.ru

Saint-Petersburg state university of refrigeration and food engineering

*We have to study the past to understand the present and obtain more or less reliable benchmarks. Like a root system for a tree, the past determines all that is happening today and foreshadows future events.*

Keywords: unemployment, unemployment insurance, social insurance

Система социальной защиты безработных является неотъемлемым элементом государственной политики. Она включает в себя две системы: страхование по безработице, основанное на трудовом и страховом стаже с учетом уровня заработной платы, и социальное обеспечение для поддержания жизненного уровня, предоставляемое после проверки нуждаемости [10, 566]. Наиболее распространенной в развитых странах государственной программой поддержки дохода для безработных является страхование по безработице. Процесс становления и развития института страхования от безработицы занял не одно десятилетие. Зародившись на рубеже XIX и XX веков, страхование от безработицы активно внедрялось в практику большинства развитых стран в начале прошлого столетия при активной поддержке профсоюзов и к концу 1940-х годов стало неотъемлемой составляющей национальных систем социальной защиты.

Что касается становления института страхования от безработицы в России, то здесь следует отметить. История страховых законопроектов началась с 1904 г. Пункт 4-й указа 12 декабря 1904 года гласил: «в дальнейшем развитие принятых уже нами мер по обеспечению участия рабочих на фабриках, заводах и промыслах, озаботиться введением государственного их страхования» [6, 5].

20 февраля 1905 года была учреждена комиссия по вопросу страхования рабочих, под председательством В.И. Тимирязева. Эта комиссия собрала материалы по вопросу о страховании рабочих и выработала несколько законопроектов. Среди них был, и законопроект о страховании на случай старости и инвалидности. Но комиссия разошлась, не успев, ни разу собраться в общем заседании для обсуждения изготовленных проектов.

15 мая 1905 года открылось заседание междуведомственной комиссии под представительством министерства финансов В.Н. Коковцева. Комиссия, с участием представителей «хозяев», разработала комплекс мероприятий для «успокоения» рабочих путем создания так называемого «рабочего законодательства». Одной из мер явилось введение страхования. К апрелю 1906 года министерство выработало 8 законопроектов. В числе 8 законопроектов, предложенных на рассмотрение комиссии М.М. Федорова, 3 из них касались страхования: законопроект о страховании от несчастных случаев, страхование от болезней, о сберегательных кассах обеспечения [7, 54-57].

В конце 1906 года начался упадок рабочего движения, который повлиял на дальнейшее развитие этих законопроектов, и они были окончательно сняты с рассмотрения, за исключением двух о страховании от несчастных случаев и болезней.

Оживление рабочего движения в 1911 году опять напомнило о существовании в России рабочих и рабочего вопроса; лишь по категорическому требованию свыше «рабочая комиссия» внесла, наконец, страховые законопроекты в общее собрание Государственной Думы. И в течение одного года законопроекты прошли через Думу. Через Государственный Совет и 23 июня 1912 года получили силу законов [7, 59-61].

Согласно новым страховым законам от 23 июня 1912г., в России вводилось страхование от несчастных случаев и болезней. Эти законы не предусматривали совершенно страхования от старости и инвалидности, от безработицы и на случай смерти [7, 8].

В апреле 1914г. в журнале «Вопросы Страхования» был напечатан проект закона о социальном страховании рабочих и служащих. Согласно которого, в ст. 2 раздела 2 устанавливалось страхование на случай болезни (в том числе и профессиональных заболеваний), увечий, инвалидности, старости, вдовства и сиротства, материнства и безработицы. Однако данный законопроект остался лишь на бумаге, в связи с объявленной войной в июле 1914г.

К вопросу социального страхования вернулись в 1917 г. Как известно, Октябрьский революционный переворот в России (25 октября 1917 г.) и захват государственной власти большевиками еще больше усугубили системный кризис, охвативший страну (финансовый кризис, кризис продовольствия,

топлива, сырья и т.п.). «Полное расстройство всей хозяйственной жизни в России достигло такой степени, что катастрофа неслыханных размеров стала неминуемой. Мало того, разруха уже началась, охватив ряд отраслей. Успешная борьба с разрухой возможна лишь при крайнем напряжении сил народа и принятии ряда немедленных революционных мер, как на местах, так и центре государственной власти» [9, 154].

Среди основных мероприятий, проводимых правительством в первый год становления советской власти, стало правовое обеспечение государственной политики социального страхования грудящихся. В короткий срок принимается ряд нормативно-правовых актов, регулирующих данную сферу: в том числе *положение «О страховании на случай безработицы» (от 11.12.1917 г.)*; *постановление «О порядке применения положения о страховании на случай безработицы и болезни» (от 21.01.1918 г.)*

Одной из наиболее острых проблем (в данный исторический период), в обстановке экономической разрухи, стала проблема массовой безработицы и борьбы с этим явлением. «Безработица, главным образом, охватывает те отрасли производства, которые работали на войну, как-то: металлообрабатывающая и ткацкая промышленность, химическое производство и т.д. Напротив, в других отраслях, как железнодорожная, строительная промышленность, производство предметов первой необходимости и пр., - не только нельзя ожидать развития безработицы, наоборот, здесь мы стоим перед расширением производства... Одно страхование не может при таких условиях обеспечить массы безработных... Страхование от безработицы не является панацеей против безработицы, но оно может в значительной степени смягчить последствия...» [4, 43]. В создавшейся экономической обстановке (которую переживала страна) основные мероприятия по борьбе с безработицей осуществлялись достаточно жестко и не всегда эффективно.

Положение «О страховании на случай безработицы» (от 11.12.1917 г.) стало одним из первых нормативно-правовых актов, принятых советским правительством. В данном документе нашли свое отражение руководящие установки большевистской партии (по данным вопросам), а также воплотились некоторые идеи партийных теоретиков.

Положение «О страховании на случай безработицы» (от 11.12.1917 г.) действовало на всей территории государства и по отношению ко всем работникам по найму, не зависимо от характера работы и формы собственности работодателя. Согласно п. 7 данного акта, средства для обеспечения безработных страховыми пособиями образовывались из взносов работодателей. Взносы уплачивались в местную кассу безработных, в течение одной недели со дня выплаты заработной платы, в размере не менее 3% от заработной платы (5% за сезонных рабочих). При нарушении недельного срока взносы взыскиваются в принудительном порядке по распоряжению Комиссара труда (при этом в пользу фонда безработных взыскивается пеня в размере 10%) [9, 155].

В марте 1921 начался переход России к новой экономической политике, который повлек за собой и изменения в развитии института социального

страхования. В этот период было создано Центральное Управление социального страхования (Цустрах). Согласно страховых законов того времени, пособия и пенсии выдавались: по временной нетрудоспособности, застрахованной при родах, на предметы ухода за новорожденным, на кормление ребенка, на погребение, по случаю инвалидности, не имеющим доходного хозяйства или промысла и не помещенным в специальные для инвалидов учреждения, в случае смерти кормильца – его семьи, в случае безработицы. По всем видам обеспечения выдавались только денежные пособия, тогда как по безработице предусматривалась выдача «полупайков».

За счет взносов по различным видам страхования за отчислением из них 10% во Всероссийский запасный фонд, было образовано 4 операционных фонда: «А» - по страхованию на случай временной нетрудоспособности и по дополнительным видам обеспечения; «Б» - инвалидности, вдовства и сиротства, «В» - безработицы и «Г» - на лечебную помощь застрахованным. Средства каждого фонда являлись децентрализованными, оставались на местах и могли расходоваться местными страховыми организациями, но непременно по прямому назначению.

Размер страховых взносов в 1922г., вносимых в операционные фонды, устанавливался в зависимости от степени опасности и вредности предприятий, учреждений, которые были разделены на 4 группы<sup>1</sup>. Следует отметить, что уже в марте 1923 г. произошло значительное снижение тарифа страховых взносов (табл. 1) [1, 7].

Таблица 1

Размер страховых взносов в период 1922 – 1923 гг.

Виды страхования	Разряды опасности и вредности							
	I		II		III		IV	
	1922г.	1923г.	1922г.	1923г.	1922г.	1923г.	1922г.	1923г.
По временной нетрудоспособности (фонд А)	6,0	6,0	7,0	6,5	8,0	7,0	9,0	8,0
По инвалидности (фонд Б)	7,0	3,5	8,0	4,5	9,0	5,0	10,0	5,5
По безработице (фонд В)	2,5	2,0	2,5	2,0	2,5	2,0	2,5	2,0
По лечебной помощи (фонд Г)	5,5	4,5	6,0	5,0	6,5	6,0	7,0	6,5
Итого	21,0	16,0	23,5	18,0	26,0	20,0	28,5	22,0

<sup>1</sup> Первыми законодательными актами в области социального страхования (декреты СНК от 19.12.1921г. и 02.01.1922г.) обложение предприятий было построено на принципе тарификации по степени опасности и вредности. Для успешного осуществления тарификации предприятий огромное значение имела правильная классификация производства по степени вредности. В качестве такой классификации была использована изданная в 1919 г. Петроградским подотделом социального обеспечения и охраны труда – «Классификация труда по степени опасности и вредности для трудящихся», - при чем число классов опасности и вредности было чисто механически (путем соединения 1-го класса со 2-м, 3-го – с 4-м и т.д.) из 8 сведено до 4. – Летавет А. Вредность производства и величина страховых взносов. // Вопросы страхования. № 10. 01.03.1923. С. 5.

*Источник:* Постановление Совета Народных Комиссаров от 02.02.1922г. «О поразрядных ставках страхового тарифа» («С. У.» 1922 г., ст. 34) от 12 января 1922 г. «об установлении взносов на социальное обеспечение по безработице». («С. У.» 1922 года, ст. 65), от 6 февраля 1922 года «о размере страховых взносов на лечебную помощь» («С. У.» 1922 г. ст. 176) и постановление ВЦИК и СНК от 31 августа 1922 г. «о понижении среднего процента страховых взносов» («С. У.» 1922 г., ст. 705). – 1922 год. Постановление ВЦИК и СНК от 12 апреля 1923 года, Москва.

Размеры страховых взносов могли быть для каждого отдельного предприятия повышены или понижены, в зависимости от наличия в данном предприятии особо благоприятных или неблагоприятных санитарно – гигиенических и технических условий труда. Повышение и понижение взносов могло достигать 25% основных взносов (кроме страхования по безработице) [8, 5].

К концу 1930г. безработица была ликвидирована в институциональном смысле, так как закрылись биржи труда. Соответственно и интерес к исследованию страхования по безработице упал, т.к. предмет исследования исчез. Вопросы по изучению рынка труда были заменены вопросами организации труда и его охраны.

Спустя 60 лет, в начале 1990-х годов, т.е. с началом рыночных реформ в России была официально признана безработица, как экономическое явление новейшего времени. С этого периода начался новый этап развития государственной системы поддержки безработных в России. В основу лег принятый в 1991г. Верховным Советом РСФСР Закон о занятости населения в Российской Федерации. Фонд занятости был создан в 1991г. и на протяжении 10 лет своего существования являлся исключительно важным звеном в становлении институтов рынка труда в России, в осуществлении государственной политики защиты от безработицы. Юридические основы его существования как внебюджетного фонда определялись Законом о занятости РФ 1991г. и Временным положением о Государственном фонде занятости РФ от 4 июля 1991г. № 393.

Законом о занятости (ст. 22 п.1) и "Положением о Государственном фонде занятости населения Российской Федерации" (п. 5 разд. II) определялась множественность источников формирования Фонда занятости (табл. 2).

Таблица 2

#### Источники формирования Фонда занятости

1	обязательных страховых взносов работодателей (предприятий, организаций, учреждений и иных хозяйствующих субъектов) - размер которых устанавливался по решению Государственной Думы (до 1999 г. он составлял 2% от фонда оплаты труда, с 1999 по 2000 г. - 1,5% от фонда оплаты труда);
2	обязательных страховых взносов с заработка работающих граждан;
3	ассигнований из городских и районных бюджетов;
4	доходов от размещения средств фондов занятости на депозитных счетах в учреждениях Центрального банка Российской Федерации, от приобретения краткосрочных государственных ценных бумаг, от учредительской (соучредительской) деятельности организаций и учреждений, непосредственно способствующих функционированию службы занятости;
5	доходов от кредитных вложений;
6	дотаций, субсидий и субвенций из вышестоящих фондов занятости;
7	добровольных взносов предприятий, организаций, учреждений, общественных

	организаций и граждан;
8	прочих поступлений (внебюджетные доходы, штрафы, пени и иные санкции).

Однако в 2001г. Государственный фонд занятости, после почти 10-летнего периода работы, был упразднен и финансирование всех программ стало осуществляться из средств федерального бюджета. Ликвидация Фонда занятости была объективно обусловлена исчерпанием его ресурсов и утратой перераспределительной функции, имеющей принципиальное значение для такой страны, как Россия, с ее огромными региональными различиями в экономическом и социальном потенциале, уровне развития и особенностями рынков труда [11, 95].

Таким образом, можно утверждать о том, что страхование от безработицы в России не сложилось. И следует согласиться с д.э.н. Т.Я. Четверниной, которая еще в 2004г. писала о том, что государство должно выработать общую концепцию политики в сфере занятости и переосмыслить подход к ее финансированию с учетом десятилетнего опыта существования Фонда занятости [11, 95]. И как справедливо заметил академик Л. Абалкин все в том же 2004г., перед экономической политикой и наукой стоит сложнейшая задача сформировать собственную модель защиты от безработицы, адекватную национальной специфике России [11, 6]. А еще ранее в 1925 г. проф. Н.А. Вигдорчик, в своей книге «Теория и практика социального страхования» писал следующее – «Страхование на случай безработицы входит в область социального страхования, которая в России на сегодняшний день является наименее исследованной, имеющей самый незначительный опыт, опирающуюся на недостаточный статистический материал» [3, 127]. И как мы видим с того времени мало, что изменилось.

Поэтому актуальность темы исследования на современном этапе не вызывает сомнений. Так как глубокой теоретической и практической проработки вопроса не наблюдается до сих пор.

### **Список литературы**

1. А.Б. Первый год социального страхования в РСФСР. // Вопросы страхования. № 4. 01.01.1923.
2. Баландин Р. К. Тайна завещания Ленина. - М.: Издательство «Алгоритм», 2007.
3. Вигдорчик Н.А. Теория и практика социального страхования. – Ленинград – Москва: Издательство «КНИГА», 1925
4. Винокуров А. В. Безработица и социальное страхование. // Вестник Народного Комиссариата труда. 1918. № 2-3.
5. Гагенъ В.А. Безработица в Германии и меры борьбы с нею (социально-политический этюд). - С-Пб., 1904.
6. Данский Б.Г. Дореволюционная страховая компания. - «Вопросы труда». М., 1925.
7. Данский Б.Г. Страхование рабочих по законам 23 июня 1912 г. // Типография Р.В. Коротаевой. СПб, 1913.

8. Любимов Б. Социальное страхование в прошлом и настоящем. - М.; 1923.
9. Рощин Б.Е. Правовые основы социального страхования на случай безработицы в России в период с октября 1917 – 1918 г. // № 3 (4). 2009. - [www.gramota.net](http://www.gramota.net)
10. Современная экономика труда: Монография / Руководитель авторск. кол-ва и научн. ред. В.В. Куликов. Институт труда Минтруда России (НИИ труда). – М.: ЗАО «Финстатинформ», 2001.
11. Четвернина Т.Я. Становление системы защиты от безработицы в современной России / Т.Я. Четвернина; Институт экономики. – М.: Наука, 2004.