

В.М. Рынков

«ПРАВА РЕВОЛЮЦИОННЫЕ, ГАРАНТИИ КОНТРРЕВОЛЮЦИОННЫЕ»: СОЦИАЛЬНОЕ СТРАХОВАНИЕ НА ВОСТОКЕ РОССИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ 1918–1919 гг.

*Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-09-00580
«Социальная политика антибольшевистских правительств на востоке России: идеология, законодательство,
практика (1918–1922 гг.)».*

Рассматриваются попытки проведения реформ медицинского страхования на востоке России антибольшевистскими правительствами. Проанализирована нормативная база проводившихся преобразований, изучена реальная работа больничных касс в Поволжье, на Урале и в Сибири. Обосновывается, что усиление государственного контроля в области социального страхования оказалось шагом своевременным, но в целом в условиях Гражданской войны рост отчислений на социальные цели не был экономически оправданным.

Ключевые слова: восток России; антибольшевистские правительства; социальная политика; медицинское страхование; больничные кассы; предприниматели; рабочий класс; трипартизм.

Социальное государство обоснованно считается одним из достижений середины XX в., новой ступенью развития государственной мысли. Но сам этот концепт зародился намного раньше, и его важнейшей стороной стала выработка социальных гарантий для трудящегося населения. В последние десятилетия XIX в. страхование широкого круга работников от рисков потери заработка во многих странах приобрело обязательный характер, т.е. окончательно превратилось в один из важных сегментов социальной политики [1. С. 21; 2]. Часть расходов по страхованию возлагалась на третьих лиц, прежде всего работодателей, а также на государство. В Европе и США сложилось несколько видов социального страхования: от несчастных случаев, временной или постоянной потери трудоспособности, от старости (пенсионное), от безработицы. Как правило, они формировались как самостоятельные, но привлекательность интегрального страхования, институционального объединения всех его видов в рамках единой организации для многих становилась очевидна.

В России, запаздывавшей на 20–30 лет в развитии данного направления социальной политики, первые шаги были сделаны в начале XX в. За годы революции и Гражданской войны воевавшая и находившаяся в разрухе страна обогнала Запад по масштабу декларируемых социальных гарантий трудящимся, но падение уровня жизни нивелировало ценность завоеваний. Впрочем, эта проблема, ставшая теперь уже общеизвестной, относится только к Советской России. Сопоставлением положения в воюющих лагерях никто специально не занимался, хотя возможность для этого существует. Противники большевиков – это целый конгломерат политических режимов различной идеологической ориентации, с разными способами проведения «рабочей» политики. Рамки статьи не позволяют охватить все аспекты даже одной только проблемы социального страхования. Поэтому речь пойдет лишь об одном его направлении, а именно обеспечении работников на случай болезни или иного ущерба здоровью на востоке России в 1918–1920 гг. Данный аспект являлся одним из центральных по уровню общественного внимания, глубине проработки мер государственного регулирования.

В советской историографии усилия антибольшевистских правительств по изменению порядка социального страхования рабочих заслуживали только скудных упоминаний, но преподносились как пример социальной демагогии [3. С. 50–51; 4. С. 190]. В постсоветское время к проблеме возвращались неоднократно, но рассматривали ее применительно к деятельности отдельных правительств, вне единого контекста. Наиболее значимый сюжет, связанный с разработкой рабочего законодательства Российским правительством, углубленно исследователями не разрабатывался, хотя определенные достижения уральской историографии в этом направлении несомненны [5–7]. Очевидно, что вопрос заслуживает более глубокого исследования с привлечением первоисточников и в контексте предшествовавшей и последующей политики и практики социального страхования.

Зарождение медицинского страхования в России

В Российской империи медицинское обслуживание рабочих на крупных казенных предприятиях зародилось в середине XVIII в. Тогда же владельцам частных горных предприятий вменили в обязанность организовать за собственные средства медицинское и даже больничное (госпитальное) обслуживание наемных работников. В XIX в. за пребывание в заводских госпиталях, казенных и частных, из жалования больных стали удерживать плату. Ухудшение состояния промышленной медицины произошло после отмены крепостного права, что заставило государство предусмотреть горно-заводские кассы для сбора средств, направленных на обеспечение материальных нужд работников, временно утративших трудоспособность. Однако даже на рубеже XIX–XX вв. эти кассы оставались в зачаточном состоянии. Пособия, выплачиваемые нуждавшимся рабочим, составляли примерно 1/6 от их заработка [8; 9. С. 259; 10]. В других отраслях быстро развивавшейся российской промышленности первые инициативы по организации социальных выплат работающим пришли на 1860–1880-е гг. и восходят к самоорганизации трудящихся в страховые товарищества либо к

партнерским договорам нанимателей со своими работниками о выплате им вознаграждения на случай болезни. Само медицинское обслуживание трудящихся возлагалось на фабричную медицину [11. С. 8–62].

В последнее десятилетие XIX – начале XX в. инициативу введения обязательного страхования рабочих проявили предпринимательские ассоциации, выступившие за умеренный («посильный») размер выплат и паритетное финансовое участие работодателей и работников [12. С. 55–58]. В 1903 г. правительство приняло закон о вознаграждении работников при увечьях, возлагавший выплаты на предпринимателей. Для сокращения финансовых рисков они имели право создавать страховые товарищества [13]. 23 июля 1912 г. император утвердил пакет законов об обеспечении рабочих на случай болезни, о страховании от несчастных случаев и о создании больничных касс. Организация медицинского обслуживания оставалась обязанностью работодателей и осуществлялась на их средства. Задача больничных касс ограничивалась выдачей пособий на случай болезни, беременности или смерти. Пособие составляло для одиноких половину заработка, а для семейных – 2/3, но не могло выплачиваться более четырех месяцев подряд. Средства касс формировались за счет взносов от работников (3/5) и предпринимателей (2/5), а сами они находились под совместным управлением при доминировании работодателей. Страхование не охватывало мелкие предприятия¹, не распространялось на Сибирь, Дальний Восток и Степной край, за исключением золотопромышленных предприятия Енисейской и Иркутской губерний. Надзор за деятельностью касс осуществляли специально образованные губернские (областные) присутствия по делам страхования рабочих и Совет по делам страхования рабочих при Министерстве торговли и промышленности – государственные структуры, действовавшие при участии представителей от нанимателей и наемных работников [14. Ст. 37444–37447].

Принятые законы остались половинчатыми, отражали признаки начавшегося транзита от охранительной политики к социально ориентированной. Такой их характер предопределили два фактора: противостояние предпринимателей и правительства по ключевым вопросам социального страхования и боязнь власти, что страховое дело может стать каналом влияния на рабочих политически вредной идеологии [15; 16. С. 219–246]. В то же время длительная борьба разных сил привела к тщательной и многосторонней экспертизе готовящихся нормативных актов, позволивших предусмотреть и регламентировать множество деталей организации и работы больничных касс. Одновременно с законами или вскоре после их принятия были разработаны многочисленные нормативы и инструкции по его применению. Именно поэтому после революции различные правительства, приходя к власти, не принимали новых нормативных актов, полностью менявших всю систему медицинского страхования работников, а создавали новеллы, дополнявшие дореволюционные законы.

Практика показала, что предприниматели не были аккуратны в исполнении страхового законодатель-

ства. Важно отметить, что в России с 1912 г. закрепилась коллективная частная ответственность предпринимателей за страхование рабочих и контроль государства (в лице непосредственно губернаторов) за страховыми учреждениями [17. С. 51–65; 18]. Всего накануне революции в России участниками больничных касс были около 3,2 млн рабочих и служащих, или около 86% всех тех, кто по закону мог быть застрахован [19. С. 350–352].

Метаморфозы Февраля и Октября

Новый раунд реформ социального страхования после Февральской революции 1917 г. протекал в условиях революции и продолжавшейся войны. Постановление Временного правительства от 25 июля 1917 г. предполагало частичные, переходные меры. Оно уравнило взносы работодателей и работников, тем самым увеличив на 20% общий бюджет больничных касс, но лишило владельцев предприятий возможности участвовать в их работе. Управление переходило в руки страхуемых. При этом от уплат взносов совершенно освободили работников, получавших менее 2/3 среднего вознаграждения чернорабочих. Страхование распространили на предприятия с численностью рабочих более пяти, оно стало действовать на всей территории России. Предельный срок выплаты пособий по болезни увеличили с четырех до шести месяцев. Больничным кассам разрешили объединяться в союзы [20. С. 146–155]. В дополнение к постановлению о больничных кассах 11 октября 1917 г. Временное правительство внесло изменения в состав страховых присутствий и порядок их формирования. По новому закону преобладание в них получали рабочие за счет ограничения числа чиновников. Временное правительство не успело реализовать этот акт. Не имея практического значения, он отражал направление эволюции рабочей политики Временного правительства в сторону усиления гарантий социальной защищенности трудящихся и роста расходов работодателей.

Последствия законодательства Временного правительства никто всерьез не просчитывал. Расширение круга страхуемых за счет работников мелких предприятий усиливало материальную базу больничных касс, но одновременно и усложняло выполнение задач по обслуживанию населения, делало неизбежной постепенную централизацию медицинских страховых учреждений по территориальному принципу. Глубокая перестройка вела к росту издержек на страхование, едва ли своевременному в условиях углубляющегося экономического кризиса.

Реакция общества на принятый закон последовала негативная, но отклики прозвучали только с одной стороны. На проходивших повсеместно в августе – октябре общероссийских и районных съездах больничных касс, несмотря на название, участники выступали исключительно от имени рабочих. Они потребовали переложения всего бремени содержания больничных касс на работодателей и кардинального увеличения страховых выплат [21. № 6–7. С. 21]. Мнение работодателей после установления власти Советов публично так и не прозвучало.

Требования рабочих реализовало советское законодательство. Декрет от 14 ноября 1917 г. обязал владельцев предприятий безвозмездно передать все созданные ими ранее медицинские учреждения в собственность больничных касс либо выделить достаточные средства для их создания. Если больничная касса считала состояние лечебных учреждений неудовлетворительным, то работодателю вменялось в обязанность оплатить их дополнительное оборудование [22. С. 85–86].

Декрет 22 декабря 1917 г. распространил обязательное социальное страхование на предприятия всех форм собственности, всю территорию Российской республики и все отрасли экономики, допустил на общих основаниях с наемными работниками добровольное страхование ремесленников, кустарей и беднейших крестьян, не применявших наемный труд. Напротив, лица, чей заработок вдвое превышал средний заработок рабочего, исключались из круга страхуемых. Декрет устанавливал обеспечение страховых учреждений исключительно за счет нанимателей, взносы которых повышались до 10% от заработной платы работников. При этом размер страховых выплат увеличивался до полного заработка страхуемого, а период выплаты пособия теперь не ограничивался по сроку. Оно выплачивалось до полного выздоровления. Сроки отпуска по беременности и родам были увеличены вдвое [22. С. 267–276]. Даже при возросшем в 2,5 раза бюджете, колоссальный рост выплат грозил кассам серьезным бюджетным дефицитом. Поэтому советские декреты позволяли правлениям касс принимать решения о дополнительном обложении предпринимателей. Положение работодателей осложнялось еще и тем, что декрет 11 декабря 1917 г. обязал их выплачивать 5% от заработка работников на страхование от безработицы.

Естественно, что помимо социальной несправедливости таких норм, повышение социальных трансфертов в период критического спада производства изрядно усугубляло экономический кризис. Поэтому возникшее сразу же стремление пересмотреть законодательство в этой отрасли вполне понятно. Но вопрос имел не только экономическую плоскость, но и социально-политическую, что не позволяло Советскому правительству открыто понизить уровень социальных гарантий. Борьба вокруг нового закона о больничных кассах стала ярким примером уязвимости популистской позиции правительства в рабочем вопросе.

На местах декреты о социальном страховании в целом поддерживали и Советы, и рабочие организации. Но продолжала раздаваться критика в адрес теперь уже рабоче-крестьянского правительства за недостаточный учет интересов трудящихся. На Первом уральском областном страховом съезде 11 апреля 1918 г. в Екатеринбурге участники обратились в СНК РСФСР с просьбой расширить круг страхуемых, размер и перечень выплат «с тем, чтобы они охватывали все потребности самого работника и обеспечение нужд его семьи» [23. С. 429]. Съезд также решил объединить все больничные кассы в единую Уральскую областную кассу с районными отделениями, с включением в нее вновь образуемых железнодорожных и

горнозаводских касс. Централизованно собирались взносы на все виды страхования, в том числе на пенсионные выплаты пострадавшим на производстве от несчастных случаев и от безработицы. Поэтому взносы с работодателей установили в 15% от фонда заработной платы: 10% на медицинское страхование и 5% на страхование от безработицы. Подобные решения отразили общероссийскую тенденцию конца 1917 – первого полугодия 1918 г. на формирование крупных общегородских и региональных больничных касс, резкое увеличение расходов, покрытие которых становилось крайне обременительным для владельцев предприятий и казны.

Трудная дорога к социальному компромиссу

В мае – июне 1918 г. в результате чехословацкого мятежа и вооруженного выступления антибольшевистского подполья власть Советов была свергнута на огромной территории – от Пензы до Владивостока. В Поволжье, на Урале, в Сибири и на Дальнем Востоке возникло несколько правительств. В Самаре с июня по октябрь действовал Комитет членов Учредительного собрания, в Екатеринбурге с конца августа по октябрь – Временное областное правительство Урала, в Сибири в июне – Западно-Сибирский комиссариат, в июле – октябре – Временное Сибирское правительство. В октябре – ноябре 1918 г. различным правительствам и политическим силам удалось создать Всероссийское Временное правительство, отстраненное от власти в Омске 18 ноября в результате государственного переворота. Верховным правителем России провозгласили адмирала А.В. Колчака, при котором сформировали Российское правительство. Образованные при Временном Сибирском правительстве министерства продолжали действовать в составе Российского правительства до начала 1920 г., сохраняли правовую и кадровую преемственность.

На востоке России впервые за долгие месяцы буржуазия получила возможность выразить отношение к страховому законодательству революционной власти. Трибуной для этого служили съезды местного, регионального и общероссийского уровней. Предпринимательские организации признали невозможность возвращения к дореволюционной ситуации и исходили из необходимости сбалансировать существовавшую нормативную базу.

Всероссийский торгово-промышленный съезд, прошедший в Уфе в августе 1918 г., призвал вернуться к паритетному участию рабочих и предпринимателей в управлении больничными кассами, уравнивать взносы рабочих и работодателей, поставить страховые учреждения под строгий правительственный контроль. Страхование по старости, инвалидности и безработице предприниматели предлагали сделать государственным [24. № 25–26. С. 19]. Омский военно-промышленный комитет, фактически являвшийся центральным органом промышленников, предложил воздержаться от взносов в больничные кассы «до тех пор, пока не будет законодательно установлен их разумный уровень» [25. С. 29]. Его решения предприниматели Урала, Сибири и Дальнего Востока воспри-

няли как руководство к действию. По всему востоку России большинство работодателей прекратили уплату взносов в больничные кассы.

В Поволжье при Комуче больничные кассы продолжали деятельность, но владели жалкое существование. Одни на основании советских законов брали с работодателей отчисления в размере 10% от заработков (Оренбург), другие – 4% на основании законов Временного правительства, третьи искали промежуточные варианты. В Самаре больничная касса установила 8%-е отчисления предпринимателей. Но многие работодатели игнорировали свои обязательства² [26. Д. 172. Л. 36–40, 27. 28, 29 сент.]. Никаких новых нормативных актов по вопросам социального страхования Комуч не утверждал. Состоявшийся в Самаре 1–7 сентября 1918 г. съезд больничных касс и касс безработных «территории Учредительного собрания» предложил заняться корректировкой действовавших (т.е. советских) законов о страховании, рассчитывая «сохранить в них все жизненное» [28]. Управляющий ведомством труда И.М. Майский, выступая на съезде 5 сентября 1918 г., сообщил о подготовке кардинальной реформы в области социального страхования рабочих [24. № 23. С. 7; 29]. Реализуя данное обещание, 20 и 22 сентября 1918 г. Ведомство труда утвердило проекты постановлений о создании Страхового совета на паритетных началах от рабочих и предпринимателей и об общегородской больничной кассе Самары, но не успело внести их на утверждение Совета управляющих ведомствами [30. С. 148; 31. С. 162]. Подготовительные материалы, тем не менее, получили определенный резонанс. В Уфе осенью 1918 г. их приняли к исполнению [24. № 29. С. 10–11], а в декабре 1918 г. съезд профессиональных союзов рабочих и служащих горнозаводских предприятий Урала принял к руководству устав больничной кассы, утвержденный Комучем [32. № 3. С. 27].

На Урале сохранялась правовая неопределенность, чреватая множеством конфликтов. Например, созданная в Екатеринбурге 1 марта 1918 г. общегородская больничная касса «Центропомощь» продолжала действовать на основе советских законов. Но средства, собранные из предпринимательских взносов при советской власти, были у нее конфискованы. Временное областное правительство Урала намеревалось ликвидировать кассу, несмотря на протесты собственного Главного управления труда³. Начальник Златоустовского горного округа распорядился сократить взнос с предприятий с 10 до 6% [32. № 3. С. 26]. Во многих горных округах больничные кассы летом 1918 г. закрылись, прекратилась выплата пенсий и пособий [33. 23 (10) нояб.].

В сентябре 1918 г. главноуправляющий труда П.В. Мурашев направил в Совет Временного областного правительства Урала большой доклад о проблемах социального страхования. Он предлагал создание единой государственной системы страховых учреждений, установление 8% отчислений работодателей от фонда заработной платы без каких-либо вычетов с самих работников. После ликвидации Временного областного правительства Урала управляющий ведомством П.В. Мурашев направил законопроект на

рассмотрение Временного Всероссийского и Российского правительств [7. С. 135–137; 33. 17(4) нояб.; 34. 24 нояб.]. Отдел социального страхования Министерства труда Российского правительства возглавил автор этого проекта, бывший товарищ главноуправляющего труда, переехавший на работу в Омск Н.М. Обухов.

В Сибири Постановление Западно-Сибирского комиссариата от 19 июня 1918 г. «О больничных кассах» оставляло в силе советские уставы этих организаций [35. № 1. Ст. 13; 36. С. 23; 37. С. 75]. Оно продолжало действовать при Временном Сибирском и даже Российском правительствах, но только на территории Западной Сибири [26. Д. 171. Л. 8–8 об.; Д. 173. Л. 15–15 об.]. Попытка законсервировать советское законодательство для работодателей казалась неприемлемой. Уклонение от уплаты взносов, их задержка или самовольное понижение стали широко распространенной практикой. Отдельных работодателей за это подвергали штрафам и принудительным взысканиям, что не меняло ситуацию в целом. Боясь банкротства, правления касс снимали с обслуживания рабочих предприятий-неплательщиков [32. № 3. С. 22–23; 33. 26 (13) нояб.; 38. Д. 1. Л. 54–61, 114–135, 212–222, 224–229, 284; 39. 18 дек.; 40. 17 нояб.; 41. С. 86].

За пределами Западной Сибири больничные кассы оказались в правовом вакууме. Вся эта правовая и политическая неразбериха дестабилизировала положение страховых учреждений, но и не вела к их полной ликвидации, несмотря на подчас алармистский тон оценок современников, склонных сгущать краски. Сибирский съезд больничных касс «с участием представителей Комуча и Урала», прошедший в Омске 4–9 октября 1918 г., констатировал полную разруху социального страхования, призвал рабочих к борьбе с Министерством труда, поправшего права трудящихся [26. Д. 172. Л. 27–58; 43. С. 1–45]. Доклады с мест о положении страхового дела контрастировали с политически пристрастными выводами съезда. Они свидетельствовали о взаимодействии с губернскими комиссарами труда, аккуратной уплате взносов крупнейшими работодателями, успешной работе отдельных касс [26. Д. 172. Л. 27 об., 31 об.–32].

Правительство выражало озабоченность возникшей ситуацией еще и потому, что не считало целесообразным одностороннюю уплату в больничные кассы повышенных взносов за рабочих и служащих казенных предприятий и государственных учреждений. Вопрос решено было урегулировать на междоветовом совещании с участием представителей различных ведомств, городских и земских органов, биржевых обществ и военно-промышленных комитетов. Характерно, что представители рабочих на совещание не были приглашены [42. Д. 43. Л. 101 об.]. Очевидно, само правительство поддерживало курс на снижение платежей в больничные кассы.

Выработанный Министерством труда в сентябре 1918 г. законопроект об уставе больничных касс предусматривал паритетное внесение взносов (по 5% от рабочих и предпринимателей), введение в состав правлений касс представителей от нанимателей. Им отводилось 33% от общего количества членов правлений касс, тогда как за рабочими оставалось 50%,

остальные 17% – за представителями правительства. Местные комиссары труда выразили надежду, что участие представителей предпринимателей в работе больничных касс позволит им наладить правильный бухгалтерский учет и поднимет организационный уровень [44. 9 окт.]. Проект был передан на обсуждение профсоюзным организациям. На этот раз его принятие задержалось из-за резкого неприятия законопроекта рабочими. Временное исполнительное бюро съезда Сибирских больничных касс по поручению съезда разработало собственный вариант законопроекта, который фактически являлся возвращением к советским порядкам [26. Д. 176. Л. 61–66]. В течение ноября 1918 г. практически все больничные кассы и многие профсоюзы поддержали проект Временного исполнительного бюро, признав неприемлемыми предложения Министерства труда [26. Д. 176. Л. 9, 72, 76, 90, 94, 101, 104–105, 115, 119; 33. 30 нояб.].

В свою очередь работодатели, как сторона, несшая основные издержки по содержанию страховых учреждений, требовали вернуть себе контроль над расходами больничных касс. Всероссийский совет съездов промышленности и торговли в ноябре 1918 г., ссылаясь на многочисленные просьбы местных торгово-промышленных организаций, обратился к Министерству труда с предложением сократить взносы работодателей до 5%, уравнивать в составе правлений больничных касс число представителей от страхуемых и работодателей, а представителей от Министерства труда уравновесить представителями от Министерства промышленности и торговли [26. Д. 172. Л. 99, 140–141].

Нельзя не признать закономерным отсутствие общественной поддержки правительственного курса на поиск социального компромисса. За месяцы революции рабочие распоряжались бюджетами больничных касс бесконтрольно. Работодатели и представители администрации предприятий отмечали непропорциональный рост количества больничных листов, приводили примеры выплаты пособия за увечья сотрудникам, не прерывавших работу (явное свидетельство несерьезности травмы), плату медицинскому персоналу по завышенным расценкам. Расточительством они объясняли тот факт, что до революции больничным кассам хватало 4,5% отчислений, а теперь 10% не достаточно [26. Д. 172. Л. 10; Д. 173. Л. 87]. Предприниматели не учитывали существенного снижения реальной заработной платы. Но совершенно очевидно, что экономический кризис и резкое падение рентабельности производства – крайне неудачный фон для развития системы социального страхования, расходы на содержание которой являлись скрытым налогом на предпринимательскую прибыль.

Под влиянием критических откликов Министерство труда вынуждено было переделать законопроект. Его представили в Совет министров еще 18 октября 1918 г., но сложная политическая обстановка в Омске отодвинула рассмотрение [42. Д. 48. Л. 23 об.; 45. С. 43]. В результате многочисленных доработок 8 января 1919 г. было утверждено Постановление Российского правительства «Об изменении правил обеспечения рабочих на случай болезни и об органах, ведающих страхованием рабочих». Предпринимате-

лей обязали выплачивать в больничные кассы 6% от суммы заработной платы, рабочих – 1,5%. Из предпринимательских взносов половина направлялась на пособия по болезни и увечья, а вторая половина – на содержание медицинских учреждений. Представительство сторон в правлениях больничных касс не подвергалось корректировке. В государственных учреждениях больничные кассы не организовывались. Круг страхуемых сузили, исключив из него служащих правительственных учреждений и лиц, работавших в сфере домашнего услужения. Рабочие, получавшие вознаграждение втрое выше минимальной заработной платы, не подлежали страхованию. Для координации работы всех учреждений создавался Совет по делам страхования при Министерстве труда и областные (губернские) присутствия по страховым делам. Первый действовал под председательством Министра труда и включал товарища министра, представителей от шести министерств, по одному от всероссийской организации земств, городов и союза врачей, по три представителя от предпринимателей и больничных касс. Губернские (областные) присутствия по делам страхования организовывались под председательством управляющего губернией (областью) и включали инспектора труда, старшего фабричного инспектора, представителя государственного контроля, врачебного инспектора, представителя от городской думы губернского (областного) города и по два представителя от земства, предпринимателей и больничных касс [46. 19 февр. Приложение; 47].

Между словом и делом

Российское правительство взялось за воплощение нерализованной идеи Комуча о создании общегосударственного совета по делам страхования, но не на паритетных началах, как предполагали социалисты, а как трехстороннего органа с участием государства, влияние и авторитет которого в социальном страховании должны были существенно возрасти. Но квалифицированные специалисты в министерстве были наперечет, политически нейтральных фигур, приемлемых на местах для предпринимателей и наемных работников, тоже набиралось немного. Министерство труда предложило как можно быстрее собрать страховые присутствия, разослав 19 марта 1919 г. соответствующий циркуляр управляющим губерниями и областями. Судя по тому, что 11 августа 1919 г. последовал повторный циркуляр аналогичного содержания [48. Д. 137. Л. 19, 74], региональные страховые органы формировались не очень бойко. К этому времени действовали Алтайское и Енисейское губернские, Акмолинское, Семипалатинское и Забайкальское областные присутствия по делам страхования, в стадии организации находились Пермское и Уфимское губернские [46. 8 авг.; 48. Д. 137. Л. 101, 159; 49. 7 авг.]. Но едва ли они успели приступить к делам – войска Российского правительства уже оставили Пермскую и покидали Уфимскую губернии. В других районах работы у присутствий оказалось не очень много. Если судить по Семипалатинской области, они имели единственное подведомственное учреждение – городскую больничную кассу.

Глубокий след в страховом деле оставила правовая неопределенность второго полугодия 1918 г. Циркуляром от 31 декабря 1918 г. Министерство труда рекомендовало взыскать за этот период 6%, а в случае, если работодатели выплатили по более высоким нормам, разрешило зачесть эту переплату в счет взносов будущих месяцев [26. Д. 171. Оп. 1. Л. 8–8 об.; Д. 173. Л. 23; 50. 6 февр.; 51. 5 февр.]. Такая интерпретация придавала обратную силу принятому закону, а также вела к подрыву материального положения некоторых касс. Учитывая в среднем поступление в бюджеты касс примерно половины причитавшихся взносов, перспектива считать 40% полугодовых поступлений переплатой сулило скорое банкротство [26. Д. 172. Л. 110–112]⁴. Томский губернский комиссариат труда даже решился квалифицировать распоряжения вышестоящего центрального органа как правовую безграмотность. Закономерно, что министерский циркуляр породил новые конфликты между предпринимателями и больничными кассами, рассчитавшими во второй половине 1918 г. свои взносы по советским нормам. Работодатели требовали вернуть излишне выплаченные деньги. Правления касс настаивали на сохранении уже внесенных денег, указывали, что циркуляр – не закон. Министерский документ имел рекомендательный характер, но его выполнение должно привести к банкротству касс. Но и игнорируя рекомендации министерства, кассы сохраняли атмосферу анархии и произвола, так как уплата одними предпринимателями 10%-х взносов, другими 6%-х признавалась в разных ситуациях законной и окончательной [7. С. 39–140; 26. Д. 171. Л. 38; 32. № 4. С. 9–12; 52. Д. 32. Л. 153–156]. Попытки отдельных правлений взыскать со всех работодателей до конца года взносы из расчета 10%, только усугубляли конфликты [26. Д. 172. Л. 158; 39. 18 дек.].

В начале 1919 г. по настоянию Министерства труда больничные кассы привели уставы в соответствие с вновь принятым законом и переизбрали правления [26. Д. 171. Л. 9, 14–17]. Новый закон не вызывал резких возражений у большинства действовавших правлений, готовых конструктивно работать в новых условиях [7. С. 141; 51. 9 апр.; 54. 22 (9) февр.]. Но ряд профсоюзов продолжали настаивать на увеличении взносов с предпринимателей до 8%, расширении круга страхуемых. Самые радикальные требования подразумевали завуалированное возвращение к советскому законодательству [55. С. 124; 56. С. 375; 57. № 2. С. 12–13. № 8. С. 20; № 13. С. 14; 59. 7 марта; 60. Д. 131. Л. 77].

Предпринимательские организации также проявляли недовольство новыми условиями деятельности страховых учреждений. XI сессия Екатеринбургского совещания горнопромышленников Урала 22–25 марта 1919 г. даже ходатайствовала о приостановке действия постановления Российского правительства от 8 января 1919 г. до внесения в него поправок. Набор предложений уральской буржуазии включал снижение взносов до 3%, сохранение в распоряжении владельцев медицинских учреждений, установление паритетного представительства рабочих и нанимателей в правлениях больничных касс [55. С. 73]. С точки

зрения работодателей недостаток средств больничных касс проистекал от отсутствия бережливости. Кассы использовали всевозможные уловки для искусственного увеличения расходов предпринимателей. В частности, услуги медиков кассы оценивали по самым высоким тарифам, серьезно больных оформляли как увечных, пользуясь тем, что по действующему законодательству оплата лечения в таких случаях целиком относилась за счет работодателей [26. Д. 171. Л. 87].

Недочеты собственного закона признавали руководители Министерства труда. Отдел страхования министерства 31 июля 1919 г. адресовал инспекторам труда циркуляр, признававший, что Постановление от 8 января 1919 г. сохранило норму Временного правительства, исключавшую из круга страхуемых служащих, чьи зарплаты трехкратно превышали средний заработок чернорабочего. В связи с падением курса рубля и резкими колебаниями заработной платы обязательного страхования теперь лишались квалифицированные рабочие и служащие среднего звена. Поэтому отдел предлагал не препятствовать добровольному желанию работодателей страховать высокооплачиваемые категории своих работников [26. Д. 171. Л. 65–65 об.].

Из высказанных историками оценок рабочей политики восточной контрреволюции наиболее взвешенной представляется мнение О.Ю. Никоновой, отметившей, что законодательство Российского правительства стало важным шагом к созданию крупных и дееспособных медико-страховых учреждений [7. С. 140]. Есть основания только дополнить ее выводы: одновременно власть сделала несколько шагов по пути налаживания диалога между работниками и работодателями по вопросам социального страхования, в то же время усилив роль правительственных чиновников в качестве посредника такого диалога. В качестве компенсации за увеличение взносов владельцы крупных предприятий освобождались от обязанностей содержать на свой счет амбулатории и больницы при заводах и фабриках. Закон установил более широкое и справедливое представительство в правлениях касс [26. Д. 171. Л. 38]. В действительности устранение из правлений касс работодателей, оплачивавших 4/5 денежных поступлений, было дискриминационной мерой советского законодательства, нуждавшейся в исправлении. Следует подчеркнуть, что, встретив столь резкое противодействие своему проекту, Министерство труда не пошло на поводу ни у одной из сторон (советские историки однозначно утверждали, что у буржуазии), а отстояло позицию социального компромисса. Она заключалась в трипартизме, т.е. в формировании органов, обеспечивавших интересы двух сторон трудовых отношений – работника и работодателя, при активном и подчас решающем участии государства.

Историки оставили незамеченными ряд юридических недоработок, допущенных Российским правительством при введении закона. Механизм введения закона в действие не был четко обозначен законодателем. Нормативная база предписывала создавать новые больничные кассы взамен старых, а не вносить изменения в уставы уже существовавших учрежде-

ний [26. Д. 171. Л. 33–34]. Закон исключал из числа страхуемых лиц, получавших зарплату, втрое превышавшую заработок чернорабочего. Но полный хаос в тарифной системе, путаница в ставках оплаты труда не позволяли соблюсти минимальную справедливость. Из числа страхуемых исключались не только руководители нижнего звена, но даже высокооплачиваемые квалифицированные рабочие, что противоречило духу закона. Неудивительно, что Министерству труда приходилось на ходу с помощью инструкций корректировать его букву [26. Д. 171. Л. 65–65 об.]. Трудно оказалось разобраться и в том, рабочие и служащие каких предприятий и учреждений подлежали страхованию. Постановление 1912 г. очень четко формулировало круг страхуемых, тогда как новый закон оперировал максимально широким определением «торговые и промышленные предприятия». В то же время ст. 259 закона гласила, что «его действию не подчиняются предприятия казенного управления и общественных железных дорог». Оставалось неясно, какие муниципальные и казенные предприятия обязаны страховать своих работников. Министр труда обещал летом 1919 г. подготовить законопроект, разрешающий «факультативно» страховать рабочих и служащих земских и городских учреждений [46. 18 июля]. Но такой проект в Совет министров и не поступил. Осенью 1919 г. министр труда созвал специальное междуправительственное совещание. Оно пришло к выводу, что на административно-распорядительные учреждения распространяются действия устава о пенсиях и единовременных пособиях, а технически-исполнительные органы с вольнонаемным персоналом должны обеспечиваться по уставам о больничных кассах в соответствии с постановлением от 8 января 1919 г. [26. Д. 171. Л. 131–131 об., 134, 136].

В первой половине 1919 г. больничные кассы испытывали некоторый подъем. Даже критически настроенная к колчаковскому режиму профсоюзная пресса отмечала активную роль инспекторов труда в строительстве и централизации больничных касс (Курган, Семипалатинск). Инициативу по объединению касс проявляли отдельные профсоюзы (Усолье-Сибирское) [57. № 9. С. 18–19; № 10. С. 21]. На Урале возобновила свою деятельность «Центропомощь». С апреля 1919 г. она выдавала работникам пособия по болезни. Вместе с ней действовало Уральское окружное страховое товарищество, предоставлявшее пенсии по инвалидности [7. С. 145; 61. 29 марта]. В крупных городах Сибири кассы расширяли свою работу, круг страхуемых и обслуживаемых предприятий, нанимали новых врачей [57. № 11. С. 13; 62. 16 янв.; 63. 20 марта]. Все это, конечно, не означало кардинального улучшения работы касс. Пресса приводила многочисленные случаи уклонения предпринимателей от уплаты страховых взносов [51. 5 июня; 57. № 12. С. 13; 62. 27 июня].

Сложнее оказалось организовать координирующие органы. Порядок их формирования, сформулированный в постановлении от 8 января 1919 г., не позволял произвести выборы от организаций страхуемых и нанимателей. Л.И. Шумиловский предложил Бюро

съезда больничных касс Урала и Сибири взять на себя роль временного представителя страхуемых. Министерство труда предлагало Бюро созвать еще один съезд больничных касс востока России для проведения выборов представителей в Совет по делам страхования [57. № 12. С. 13]. Но этот вариант не был поддержан. Потребовалось собрать междуправительственное совещание (оно заседало 23 и 28 февраля 1919 г.) и внести уточнения [42. Д. 1618. Л. 5–7]. Только 20 марта 1919 г. Министерство труда внесло в Совет министра проект, уточнявший прядок формирования совета. Он четко определял, от каких именно рабочих, врачебных и предпринимательских организаций выбираются члены совета [42. Д. 1618. Л. 3–4, 11]. 28 марта Совет министров утвердил его, устранив последние препятствия к формированию Совета по делам страхования [58. С. 470]. Он приступил к работе лишь с 18 июля 1919 г., посвятив первые заседания обсуждению наказа. Его согласование в различных инстанциях правительства заняло несколько месяцев, продолжалось даже после эвакуации министерства в Иркутск, несмотря на полную потерю актуальности. Наказ так и не был утвержден, что, впрочем, не препятствовало проведению текущих заседаний Совета [42. Д. 1620. Л. 8–9, 32].

Кампаративистика страхования жизни и здоровья

Власть на востоке России ориентировалась на формирование партнерских структур регионального уровня, которые в отдельных регионах добивались временного смягчения социальной напряженности. Конечно, нюансы остались важны. Если Комуч сделал робкие шаги на пути восстановления влияния работодателей на страховые учреждения, Временное областное правительство Урала – на усиление государственного воздействия, то в Сибири антибольшевистские правительства постепенно, но последовательно готовили законодательную и финансовую базу для неизбежного трехстороннего взаимодействия. Сохранение и развитие системы социального обеспечения рабочих в условиях Гражданской войны едва ли можно признать своевременным не только в силу материальной необеспеченности задуманных мероприятий, но и из-за непримиримой позиции предпринимателей и рабочих организаций. Антибольшевистские правительства сделали упор на реформирование рабочего законодательства с учетом передового опыта развитых стран, но предпочли начинать преобразования с частных предприятий, выводя государственные предприятия и учреждения из-под пресса социальной нагрузки. Самый главный недостаток рабочей политики контрреволюции состоял в ее направленности на решение проблем второго плана, в то время как первоочередные, связанные со своевременной оплатой труда и снабжением рабочих, никак не регулировались государством. В глазах предпринимателей действия Временного Сибирского правительства и Российского правительства адмирала А.В. Колчака мало отличались от социалистической политики Временного правительства в 1917 г. Рабочие же видели громадный разрыв между советским и контрреволюционным

рабочим законодательством. В итоге обе заинтересованные стороны остались недовольны государственной властью, и новые законы подверглись дискредитации с обеих сторон. Закономерно, что в условиях слабых вертикальных связей реальная база для социального партнерства в значительной степени складывалась на региональном уровне и зависела от способностей местной администрации, прежде всего ведомства труда, организовывать участников трудовых отношений, используя широкий спектр неформальных методов влияния.

Правда, советский опыт охраны труда свидетельствует, что близость социальным ожиданиям не всегда гарантирует успех с точки практической зрения. Во-

первых, хотя в советском лагере действительно сохранялась высокая степень влияния работников на вопросы социального страхования и охраны труда, тенденция постепенного огосударствления этой сферы обозначилась куда более явно. Во-вторых, создание новых органов управления социально-трудовой сферы, близких трудящимся, не обеспеченное материальной базой, оказалось неэффективно [64. С. 20–21]. Кадровое обеспечение и качество работы органов социального обеспечения в Советской России явно уступали тому, что удалось сохранить на востоке России на протяжении второй половины 1918–1919 г. В упадок эта система пришла лишь позже, в период агонии «Белого движения».

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Больничные кассы обслуживали предприятия с числом рабочих более 30 без механического двигателя или более 20 при наличии механического двигателя.

² Рабочее утро. Оренбург, 1918. 27, 29 сент.

³ Подробное описание этого конфликта см.: [7. С. 143–144].

⁴ Подсчет наш, так как авторы источника исходили из 5%-х взносов, запроектированных Министерством труда, но окончательно были утверждены 6%-е взносы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Вигдорчик Н.А. Теория и практика социального страхования. Вып. 1: Теоретические основы социального страхования. Пг. ; М. : Книга, 1923. 151 с.
2. Швиттау Г.Г. Промышленные конфликты: экономическое исследование в области современной политики труда на Западе. СПб. : Тип. Ю.Н. Эрлих, 1911. 2, IV, IV, 486 с.
3. Кадейкин В.А. Сибирь непокоренная (большевистское подполье и рабочее движение в сибирском тылу контрреволюции в годы иностранной военной интервенции и гражданской войны). Кемерово : Кемеров. книж. изд-во, 1968. 558 с.
4. Иоффе Г.Ф. Колчаковская авантюра и ее крах. М. : Мысль, 1983. 298 с.
5. Дмитриев Н.И. О некоторых аспектах социальной политики белогвардейских правительств Урала и Сибири // Страницы истории советского общества: опыт, проблемы : тез. докл. и сообщ. Респ. науч.-теор. конф. «Советское общество: прошлое, настоящее, будущее». Челябинск, 1991. Ч. 1, разд. 1. С. 110–111.
6. Дмитриев Н.И. К вопросу о социальной защите рабочих при Временном областном правительстве Урала // Из истории общественных и политических организаций на Урале. Екатеринбург, 1992. Ч. I.
7. Никонова О.Ю. Социально-экономическая политика «демократической» контрреволюции и диктатуры Колчака на Урале (1918–1919 гг.) : дис. ... канд. ист. наук. Челябинск, 1996. 254 с.
8. Иванов Л.М. К вопросу о страховании рабочих в России // Исследования по социально-политической истории России. Л., 1971. С. 327–352.
9. Постников С.П., Фельдман М.А. Социокультурный облик промышленных рабочих России в 1900–1941 гг. М. : РОССПЭН, 2009. 367 с.
10. Алферова Е.Ю., Юдина Л.С. Социальное страхование рабочих Урала (конец XIX – 1917 г.) // Социально-экономическое и правовое положение рабочих Урала в период капитализма. Свердловск, 1990. С. 80–86.
11. Вигдорчик Н.А. Теория и практика социального страхования. Вып. 3: Страхование на случай болезни в России. Пг. ; М. : Книга, 1923. 207 с.
12. Куприянова Л.В. Российские предприниматели и проблемы социального страхования 1880–1905 годы // Отечественная история. 1996. № 5. С. 50–76.
13. Иванов Л.М. Закон 1903 г. о вознаграждении увечных рабочих и его практическое применение // Рабочее движение в России в период империализма. М., 1982. С. 88–126.
14. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3. Т. 32: 1912. Отделение 1. Пг., 1915. 1853 с.
15. Чистяков И.И. Страхование рабочих в России: опыт истории страхования рабочих в связи с некоторыми другими мерами их обеспечения. М., 1912. 432 с.
16. Лаверычев В.Я. Царизм и рабочий вопрос в России. 1861–1917 гг. М. : Мысль, 1972. 340 с.
17. Крузе Э.Э. Условия труда и быта рабочего класса в России в 1900–1914 годах. Л. : Наука, 1981. 143 с.
18. Куприянова Л.В. Рабочий вопрос в России во второй половине XIX – начале XX в. // История предпринимательства в России. Кн. 2: Вторая половина XIX – начало XX в. М., 1999. С. 397–422.
19. Фалкова Ж.З. Страхование рабочих накануне и в годы Первой мировой войны (до февраля 1917 г.) // Первая мировая война. М., 1968. С. 350–352.
20. Журналы заседаний Временного правительства. Т. 3: Июль – август 1917 г. / отв. ред. Б.Ф. Додонов М. : РОССПЭН, 2004. 416 с.
21. Страхование рабочих: ежемесячный журнал. М., 1917.
22. Декреты советской власти. Т. 1: 25 октября 1917 г. – 16 марта 1918 г. : сб. материалов и док. М. : Политиздат, 1957. 624 с.
23. Рабочий класс Урала в годы войны и революции : в 3 т. Т. 3: Октябрьский переворот. Свердловск, 1927.
24. Уфимский торгово-промышленный вестник: Еженедельный журнал, посвященный вопросам торговли и промышленности. 1918.
25. Промышленность Западной Сибири: двухнедельный журнал, издаваемый Временным центральным военно-промышленным комитетом. Омск, 1918. № 6. С. 29.
26. Государственный архив Российской Федерации. Ф. Р-161. Министерство труда Российского правительства. 1918–1919 гг. Оп. 1.
27. Вестник Комитета членов Учредительного собрания: ежедневная газета. Самара, 1918.
28. Рабочее утро. Оренбург, 1918.
29. Вечерняя заря: Орган Самарского комитета РСДРП меньшевиков (объединенной). Самара, 1918. 7 сент.
30. Лапандин В.А. Комитет Членов учредительного собрания: структура власти и политическая деятельность (июнь 1918 – январь 1919 г.). Самара, 2003. 212 с.

31. Лапандин В.А. Эсеровские политико-государственные образования в России в годы Гражданской войны. Комитет членов Учредительного собрания (июнь 1918 – январь 1919 гг.): исторические источники в 2 т. Т. 2: Основные направления политической деятельности Комитета членов Всероссийского Учредительного собрания. Самара, 2006 [Б.и.]. 292 с.
32. Вестник больничных касс: Орган социального страхования, страховой медицины и профессиональной гигиены. Двухнедельный журнал. Томск, 1919.
33. Урал: Ежедневная демократическая, областническая газета. Екатеринбург, 1918.
34. Наш путь: Орган Тюменского комитета РСДРП. Тюмень, 1918.
35. Собрание постановлений Западно-Сибирского комиссариата. Омск, 1918.
36. Законодательная деятельность белых правительств Сибири (июнь – ноябрь 1918 года) / сост. Е.В. Луков, С.Ф. Фоминых, Э.И. Черняк. Томск : Изд-во Томского университета, 1998. Вып. I. 192 с.
37. Временное Сибирское правительство: сб. док. и материалов / сост. и науч. ред. В.И. Шишкин. Новосибирск : Сова, 2007. 818 с.
38. Исторический архив Омской области. Ф. Р-953. Акмолинский областной комиссариат труда Министерства труда Временного Сибирского правительства. 1918 г. Оп. 1.
39. Народная Сибирь: газета общественно-политическая. Новониколаевск, 1918.
40. Вестник Временного Всероссийского правительства: Ежедневная газета. Омск, 1918.
41. Профсоюзы Сибири в борьбе за власть Советов (1917–1919 гг.) / сост. В.И. Шемелев. Новосибирск [б.и.], 1928. IV, 240 с.
42. Государственный архив Российской Федерации. Ф. Р-176. Совет министров Российского правительства. 1918–1919 гг. Оп. 5.
43. Первый съезд Сибирских больничных касс с представителями Урала и Комитета членов Учредительного собрания, состоявшийся 3–9 октября 1918 г. в Томске. Омск [б.и.], 1918. 62 с.
44. Голос народа: Орган Всесибирского краевого комитета партии социалистов-революционеров. Томск, 1918.
45. Совет министров Российского правительства: журналы заседаний (18 ноября 1918 – 3 января 1920 г.): сб. док. / сост. и науч. ред. В.И. Шишкин. Новосибирск, 2016. Т. 1. 748 с.
46. Правительственный вестник: Ежедневная газета. Омск, 1919.
47. Законы о страховании рабочих. Омск, 1919.
48. Центр хранения документов новейшей истории Восточно-Казахстанской области. Ф. Р-48. Оп. 1.
49. Русская армия: газета военная, общественная и литературная. 1919.
50. Вестник Томской губернии: Официальный орган Управления Томской губернии. Томск, 1919. 6 февр.
51. Сибирская жизнь: газета политическая, литературная и экономическая. Томск, 1919.
52. Государственный архив Томской области. Ф. Р-312. Оп. 1.
53. Алтайский вестник: ежедневное издание. Барнаул, 1919.
54. Наш Урал (Екатеринбург). 1919. 22 (9) февр.
55. Колчаковщина на Урале (1918–1919 гг.) в документах и материалах с вводным очерком А. Танеева. Свердловск : Уралполиграф, 1929. 63, 232 с.
56. Иркутская летопись. 1661–1940. Иркутск, 2003. 847 с.
57. Сибирский рабочий: Еженедельный орган Иркутского губернского совета профессиональных союзов. Иркутск, 1919.
58. Совет министров Российского правительства (18 ноября 1918 г. – 3 января 1920 г.): док. и материалы / сост. и науч. ред. В.И. Шишкин. Новосибирск, 2017.
59. Новый алтайский луч: общественно-литературная, политическая, социал-демократическая газета. Барнаул, 1919.
60. Государственный архив Новосибирской области. Ф. Д-149. Документы по истории рабочего и профессионального движения в Сибири (коллекция). 1902–1932 гг. Оп. 1.
61. Отечественные ведомости: Орган национальной и государственной мысли. Екатеринбург, 1919.
62. Наше дело: Ежедневная общественно-политическая и литературная газета. Иркутск, 1920.
63. Освобождение России. Пермь. 1919. 20 марта.
64. Ильяхов А.А. Жизнь в эпоху перемен: материальное положение городских жителей в годы революции и Гражданской войны. М. : РОССПЭН, 2007.

Статья представлена научной редакцией «История» 27 сентября 2019 г.

“Revolutionary Rights, Counter-Revolutionary Guarantees”: Social Insurance in the East of Russia in the Second Half of 1918 and in 1919

Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal, 2020, 454, 162–172.

DOI: 162–172. DOI: 10.17223/15617793/454/19

Vadim M. Rynkov, Institute of History of the Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences (Novosibirsk, Russian Federation). E-mail: vadvet@list.ru

Keywords: East of Russia; anti-Bolshevik governments; social policy; health insurance; sickness funds; entrepreneurs; working class; tripartism.

The study is supported by the Russian Foundation for Basic Research, Project No. 18-09-00580.

The study is devoted to a key aspect of social policy of anti-Bolshevik governments in the East of Russia—workers’ social insurance. The author focused on the most important type of insurance—the health one—because unemployment insurance demands a special study. The problem has been researched fragmentarily so far; and, in Soviet times, historians had a prejudiced attitude to it. This study rests on an extensive source base, which includes laws, publications in periodicals and documents of four archives. The structure of the study comprises a review of the history of health insurance formation in Russia, the influence of the 1917 revolution on health insurance, the state of insurance institutions in the eastern regions of Russia just before the opponents of the Bolsheviks came to power. The attempts to reform the sickness funds of Komuch and the Provisional Regional Government of the Urals are studied. The preparation of normative and instructive materials of the Russian government in the field of workers’ and employees’ health insurance is examined in detail, and the materials are analyzed in terms of law. The author shows the attitude of different groups of the population to the ongoing reforms, the complexity of the implementation of laws and government orders at the central and provincial/regional levels. Owners of ruined enterprises were not able to pay even reduced fees. Stabilization of social payments contradicted economic logic. As a result, a great deal of entrepreneurs evaded payments of insurance payments. Trade unions and other workers’ organizations rejected the authorities’ desire to equalize the financial and organizational participation of employers and employees in insurance institutions as a curtailment of revolutionary gains. In the context of acute social confrontation, a full-fledged social partnership, even with the mediation of government representatives, had no chance of success. Nevertheless, in the

first half of 1919, there was a relative and short-term stabilization of the situation with sickness funds in the East of Russia, interrupted by the rapid retreat of the White Army to the East, the increased inflation and the falling living standards. The conducted reforms were designed for the post-war settlement of the social situation to a greater extent, but could not lead to the expected results during the Civil War. The author concludes that, before the revolution, the regulatory framework of health insurance in Russia was elaborated in detail. Thus, the successively occurring political regimes in 1917–1920s did not annul the regulatory framework, but supplemented and changed it.

REFERENCES

1. Vigdorchik, N.A. (1923) *Teoriya i praktika sotsial'nogo strakhovaniya* [Theory and Practice of Social Insurance]. Is. 1. Petrograd; Moscow: Kniga.
2. Shvittau, G.G. (1911) *Promyshlennye konflikty: ekonomicheskoe issledovanie v oblasti sovremennoy politiki truda na Zapade* [Industrial Conflicts: An Economic Study of the Contemporary Labor Policy in the West]. St. Petersburg: Tip. Yu.N. Erlikh.
3. Kadeykin, V.A. (1968) *Sibir' nepokorennaya (bol'shevistskoe podpol'e i rabochee dvizhenie v sibirskom tylu kontrrevolyutsii v gody inostrannoy voennoy interventsii i grazhdanskoy voyny)* [The Unconquered Siberia (The Bolshevik Underground and the Labor Movement in the Siberian Rear of the Counter-Revolution During the Years of the Foreign Military Intervention and the Civil War)]. Kemerovo: Kemerov. knizh. izd-vo.
4. Ioffe, G.F. (1983) *Kolchakovskaya aventyura i ee krakh* [Kolchak's Adventure and Its Collapse]. Moscow: Mysl'.
5. Dmitriev, N.I. (1991) [On Some Aspects of the Social Policy of the White Guard Governments of the Urals and Siberia]. *Stranitsy istorii soetskogo obshchestva: opyt, problemy* [Pages of the History of Soviet Society: Experience, Problems]. Conference Proceedings. Pt. 1 (1). Chelyabinsk: [s.n.]. pp. 110–111.
6. Dmitriev, N.I. (1992) K voprosu o sotsial'noy zashchite rabochikh pri Vremennom oblastnom pravitel'stve Urala [On the Social Protection of Workers Under the Provisional Regional Government of the Urals]. In: *Iz istorii obshchestvennykh i politicheskikh organizatsiya na Urale* [From the History of Public and Political Organization in the Urals]. Part 1. Yekaterinburg: [s.n.].
7. Nikonova, O.Yu. (1996) *Sotsial'no-ekonomicheskaya politika "demokraticeskoy" kontrrevolyutsii i diktatury Kolchaka na Urale (1918–1919 gg.)* [The Socio-Economic Policy of the "Democratic" Counter-Revolution and Kolchak's Dictatorship in the Urals (1918–1919)]. History Cand. Diss. Chelyabinsk.
8. Ivanov, L.M. (1971) K voprosu o strakhovanii rabochikh v Rossii [On Workers' Insurance in Russia]. In: Nosov, N.E. (ed.) *Issledovaniya po sotsial'no-politicheskoy istorii Rossii* [Studies on the Socio-Political History of Russia]. Leningrad: Nauka. pp. 327–352.
9. Postnikov, S.P. & Fel'dman, M.A. (2009) *Sotsiokul'turnyy oblik promyshlennykh rabochikh Rossii v 1900–1941 gg.* [The Sociocultural Image of Industrial Workers in Russia in 1900–1941]. Moscow: ROSSPEN.
10. Alferova, E.Yu. & Yudina, L.S. (1990) Sotsial'noe strakhovanie rabochikh Urals (konets XIX – 1917 g.) [Social Insurance of Workers in the Urals (From the late 19th Century to 1917)]. In: *Sotsial'no-ekonomicheskoe i pravovoe polozhenie rabochikh Urals v period kapitalizma* [The Socioeconomic and Legal Status of Workers in the Urals During the Period of Capitalism]. Sverdlovsk: Ural Branch of the USSR AS. pp. 80–86.
11. Vigdorchik, N.A. (1923) *Teoriya i praktika sotsial'nogo strakhovaniya* [Theory and Practice of Social Insurance]. Is. 3. Petrograd; Moscow: Kniga.
12. Kupriyanova, L.V. (1996) Rossiyskie predprinimateli i problemy sotsial'nogo strakhovaniya 1880–1905 gody [Russian Entrepreneurs and the Problems of Social Insurance in 1880–1905]. *Otechestvennaya istoriya*. 5. pp. 50–76.
13. Ivanov, L.M. (1982) Zakon 1903 g. o voznaagrazhdenii uvechnykh rabochikh i ego prakticheskoe primenenie [The 1903 Law on the Compensation of Disabled Workers and Its Practical Application]. In: Tyutikov, S.V. (ed.) *Rabochee dvizhenie v Rossii v period imperializma* [Labor Movement in Russia During the Period of Imperialism]. Moscow: Nauka. pp. 88–126.
14. Russian Empire. (1915) *Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii* [The Complete Collection of Laws of the Russian Empire]. Collection 3. Vol. 32: 1912. Part 1. Petrograd: Gosudarstvennaya tipografiya.
15. Chistyakov, I.I. (1912) *Strakhovanie rabochikh v Rossii: opyt istorii strakhovaniya rabochikh v svyazi s nekotorymi drugimi merami ikh obespecheniya* [Worker Insurance in Russia: Experience in the History of Worker Insurance in Connection With Some Other Measures to Support Them]. Moscow: pech. Snegirevoy.
16. Lavrychev, V.Ya. (1972) *Tsarizm i rabochiy vopros v Rossii. 1861–1917 gg.* [Tsarism and the Worker Question in Russia. 1861–1917]. Moscow: Mysl'.
17. Kruze, E.E. (1981) *Usloviya truda i byta rabochego klassa v Rossii v 1900–1914 godakh* [Working and Living Conditions of the Working Class in Russia in 1900–1914]. Leningrad: Nauka.
18. Kupriyanova, L.V. (1999) Rabochiy vopros v Rossii vo vtoroy polovine XIX – nachale XX v. [The Worker Question in Russia in the Second Half of the 19th – Early 20th Centuries]. In: *Istoriya predprinimatel'stva v Rossii* [History of Entrepreneurship in Russia]. Book 2. Moscow: ROSSPEN. pp. 397–422.
19. Falkova, Zh.Z. (1968) Strakhovanie rabochikh nakanune i v gody Pervoy mirovoy voyny (do fevralya 1917 g.) [Insurance of Workers on the Eve and During the First World War (Until February 1917)]. In: *Pervaya mirovaya vojna* [The First World War]. Moscow: Nauka. pp. 350–352.
20. Dodonov, B.F. (ed.) (2004) *Zhurnaly zasedaniy Vremennogo pravitel'stva* [Journals of Meetings of the Provisional Government]. Vol. 3. Moscow: ROSSPEN.
21. *Strakhovanie rabochikh*. (1917). (Moscow).
22. Politizdat. (1957) *Dekrety sovetsoy vlasti* [Decrees of the Soviet Government]. Vol. 1. Moscow: Politizdat.
23. Tanyaev, A.P. (ed.) (1927) *Rabochiy klass Urals v gody voyny i revolyutsii: v 3 t.* [The Working Class of the Urals During the Years of War and Revolution: In 3 Vols]. Vol. 3. Sverdlovsk: Uralprofsovet.
24. *Ufimskiy torgovo-promyshlenny vestnik*. (1918).
25. *Promyshlennost' Zapadnoy Sibiri*. (1918) 6. p. 29. (Omsk).
26. State Archive of the Russian Federation. Fund R-161. *Ministerstvo truda Rossiyskogo pravitel'stva. 1918–1919 gg.* [Ministry of Labor of the Russian Government. 1918–1919]. List 1.
27. *Vestnik Komiteta chlenov Uchreditel'nogo sobraniya*. (1918). (Samara).
28. *Rabochee utro*. (1918). (Orenburg).
29. *Vechernyaya zarya*. (1918). (Samara). 7 September.
30. Lapandin, V.A. (2003) *Komiteta chlenov uchreditel'nogo sobraniya: struktura vlasti i politicheskaya deyatel'nost' (iyun' 1918 – yanvar' 1919 g.)* [The Committee of Members of the Constituent Assembly: Power Structure and Political Activity (June 1918 – January 1919)]. Samara: Samar. Tsentr analit. istorii i ist. informatiki.
31. Lapandin, V.A. (2006) *Eserovskie politiko-gosudarstvennye obrazovaniya v Rossii v gody Grazhdanskoy voyny. Komitet chlenov Uchreditel'nogo sobraniya (iyun' 1918 – yanvar' 1919 gg.): istoricheskie istochniki v 2 t.* [Socialist-Revolutionary Political and State Formations in Russia During the Civil War. The Committee of Members of the Constituent Assembly (June 1918 – January 1919): Historical Sources in 2 Volumes]. Vol. 2. Samara: Samar. Tsentr analit. istorii i ist. informatiki.
32. *Vestnik bol'nichnykh kass*. (1919). (Tomsk).
33. *Ural*. (1918) Yekaterinburg.
34. *Nash put'*. (1918). (Tyumen).

35. West Siberian Commissariat. (1918) *Sobranie postanovleniy Zapadno-Sibirskogo komissariata* [Collection of Resolutions of the West Siberian Commissariat]. Omsk: [s.n.].
36. Lukov, E.V., Fominykh, S.F. & Chernyak, E.I. (1998) *Zakonodatel'naya deyatel'nost' belykh pravitel'stv Sibiri (iyun' – noyabr' 1918 goda)* [The Legislative Activity of the White Governments of Siberia (June–November 1918)]. Is. 1. Tomsk: Tomsk State University.
37. Shishkin, V.I. (ed.) (2007) *Vremennoe Sibirskoe pravitel'stvo: sb. dok. i materialov* [The Provisional Siberian Government: Documents and Materials]. Novosibirsk: Sova.
38. Historical Archive of Omsk Oblast. Fund R-953. *Akmolinskiy oblastnoy komissariat truda Ministerstva truda Vremennogo Sibirskogo pravitel'stva. 1918 g.* [Akmola Regional Commissariat of Labor of the Ministry of Labor of the Provisional Siberian Government]. List 1.
39. *Narodnaya Sibir'*. (1918). Novonikolaevsk.
40. *Vestnik Vremennogo Vserossiyskogo pravitel'stva*. (1918). (Omsk).
41. Shemelev, V.I. (1928) *Profsoyuzy Sibiri v bor'be za vlast' Sovetov (1917–1919 gg.)* [The Trade Unions of Siberia in the Struggle for the Power of the Soviets (1917–1919)]. Novosibirsk: [s.n.].
42. State Archive of the Russian Federation. Fund R-176. *Sovet ministrov Rossiyskogo pravitel'stva. 1918–1919 gg.* [Council of Ministers of the Russian Government. 1918–1919]. List 5.
43. Anon. (1918) *Pervyy s'ezd Sibirskikh bol'nichnykh kass s predstaviteliymi Urala i Komiteta chlenov Uchreditel'nogo sobraniya, sostoyavshiysya 3–9 oktyabrya 1918 g. v Tomske* [The First Congress of the Siberian Sickness Funds With Representatives of the Urals and the Committee of Members of the Constituent Assembly Held on 3–9 October 1918 in Tomsk]. Omsk: [s.n.].
44. *Golos naroda*. (1918). (Tomsk).
45. Shishkin, V.I. (ed.) (2016a) *Sovet ministrov Rossiyskogo pravitel'stva: zhurnaly zasedaniy (18 noyabrya 1918 – 3 yanvarya 1920 g.): sb. dok.* [The Council of Ministers of the Russian Government: Meeting Journals (18 November 1918 – 3 January 1920)]. Vol. 1. Novosibirsk: SB RAS.
46. *Pravitel'stvennyy vestnik*. (1919). (Omsk).
47. Anon. (1919) *Zakony o strakhovanii rabochikh* [Worker Insurance Laws]. Omsk: [s.n.].
48. Documentation Center of the Modern History of Eastern-Kazakhstan Region. Fund R-48. List 1.
49. *Russkaya armiya*. (1919).
50. *Vestnik Tomskoy gubernii*. (1919) 6 February. (Tomsk).
51. *Sibirskaya zhizn'*. (1919). (Tomsk).
52. State Archive of Tomsk Oblast. Fund R-312. List 1.
53. *Altayskiy vestnik*. (1919) (Barnaul).
54. *Nash Ural*. (1919) 22 (9) February. (Yekaterinburg).
55. Tanyaev, A. (ed.) (1929) *Kolchakovshchina na Urale (1918–1919 gg.) v dokumentakh i materialakh* [Kolchakism in the Urals (1918–1919) in Documents and Materials]. Sverdlovsk: Uralpoligraf.
56. Kolmakov, Yu.P. (2003) *Irkutskaya letopis'. 1661–1940* [Irkutsk Chronicle. 1661–1940]. Irkutsk: Ottisk.
57. *Sibirskiy rabochiy*. (1919). (Irkutsk).
58. Shishkin, V.I. (ed.) (2016b) *Sovet ministrov Rossiyskogo pravitel'stva: zhurnaly zasedaniy (18 noyabrya 1918 – 3 yanvarya 1920 g.): sb. dok.* [The Council of Ministers of the Russian Government: Meeting Journals (18 November 1918 – 3 January 1920)]. Vol. 2. Novosibirsk: SB RAS.
59. *Novyy altayskiy luch*. (1919). (Barnaul).
60. State Archive of Novosibirsk Oblast. Fund D-149. *Dokumenty po istorii rabocheho i professional'nogo dvizheniya v Sibiri (kollektsiya). 1902–1932 gg.* [Documents on the History of the Labor and Professional Movement in Siberia (Collection). 1902–1932]. List 1.
61. *Otechestvennye vedomosti*. (1919). (Yekaterinburg).
62. *Nashe delo*. (1920). (Irkutsk).
63. *Osvobozhdenie Rossii*. (1919) 20 March. (Perm).
64. Il'yukhov, A.A. (2007) *Zhizn' v epokhu peremen: material'noe polozhenie gorodskikh zhiteley v gody revolyutsii i Grazhdanskoy voyny* [Life in an Era of Change: The Financial Situation of Urban Residents During the Years of the Revolution and the Civil War]. Moscow: ROSSPEN.

Received: 27 September 2019