

ИСТОРИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВА РОССИИ О СОЦИАЛЬНОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ

В статье содержится краткий историко-правовой очерк становления и развития права социального обеспечения в России как отрасли права и законодательства. В отличие от ряда исследований автор выделяет в этом развитии три этапа, состоящих из определенных периодов. Каждому этапу дается качественная характеристика и выделяются его наиболее типичные признаки. Особое внимание уделяется оценке состояния современного (постсоциалистического) этапа, для которого характерна крайняя нестабильность соответствующего законодательства, подверженность его постоянному реформированию. В результате право социального обеспечения на настоящий момент сохраняет признаки, свойственные этапу социалистических преобразований в нашей стране с одновременным заимствованием опыта социальной политики экономически развитых стран. По мнению автора, такое состояние системы социального обеспечения, с одной стороны, неизбежно, с другой – не должно быть долговременным, поскольку объединяет две прямо противоположные тенденции.

В целом право и его система – продукт истории. Через историю мы не только узнаем прошлое, но и оцениваем настоящее, учась на ошибках, заглядывая в будущее, прогнозируя наиболее приемлемые и целесообразные правовые модели. Известный ученый-цивилист XIX в. К. Малышев писал в этой связи следующее: «Историческое изучение той или иной группы материалов оказывается полезным не только в интересах простого знания, но и в интересах современной нам практики, потому что оно объясняет нам настоящее состояние права, указывает преемственность его идей и учреждений, постоянное их развитие, указывает иногда на ошибки и недоразумения наших предков» [1].

Развитию права социального обеспечения не свойственны эпохальные явления и события, в связи с чем в его истории, каким бы изменениям и преобразованиям оно не подвергалось, невозможно выделить такие временные отрезки, которые можно было бы охарактеризовать в качестве эпохальных. Об этом свидетельствует весь своеобразный ход исторического развития нашего государства, в котором периоды эволюционных преобразований сменялись революционными катаклизмами, на смену периодам его процветания и относительной социальной и экономической стабильности приходили периоды упадка, политического и экономического хаоса и т.д. Даже такое судьбоносное для России событие, как Октябрьская революция 1917 г., в результате которой было провозглашено государство диктатуры пролетариата и велась на протяжении длительного времени классовая борьба, приведшая к достаточно кардинальным изменениям всего уклада общественной жизни и, как утверждала советская юридическая доктрина, к кардинальному преобразованию системы социального обеспечения, тем не менее не изменило его основы – быть правовым средством оказания помощи со стороны общества нуждающимся гражданам.

Примечательным в этом отношении является тот факт, что в первые годы советской власти пенсионному обеспечению наряду с рабочими, военнослужащими Красной армии подлежали отдельные категории чиновников дореволюционной администрации, хотя и с известными ограничениями (так, Декретом СНК от 11 декабря 1917 г. была отменена выплата пенсий бывшим высшим государственным чиновникам, если ее размер превышал 300 рублей в месяц [2]), а крестьяне, составляющие подавляющую массу населения того периода, права на государственное пенсионирование так и не получили [3]. Право на государственное пенсионное обеспечение члены колхозов (крестьяне) получили в 1964 г., и это право им было предоставлено не в результате революционных преобразований, а в силу того, что проводимая Советским государством на про-

тяжении почти полувека сельскохозяйственная политика лишила их в случае прекращения трудовой деятельности в общественном хозяйстве средств к самообеспечению.

Реформы начала XX в., как, собственно, и реформы, проводимые в последнее его десятилетие, изменяют лишь состав участников правоотношений, вносят коррективы в способы формирования финансовой основы социального обеспечения, сокращают или, напротив, увеличивают количество и номенклатуру конкретных видов помощи и содержания нуждающихся граждан, сохраняют при этом, тем не менее, его государственно-правовой характер и основное предназначение – быть средством алиментации граждан.

Приведенные примеры подтверждают, что право социального обеспечения развивается эволюционным путем с постепенным накоплением соответствующего инструментария, причем это накопление идет по восходящей линии вслед за развитием всех элементов экономической и политической структуры общества. В данном случае мы имеем в виду не только совершенствование элементов самого механизма правового регулирования социально-обеспечительных отношений, но и охват этой отраслью права все большего числа лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, увеличение объема и содержания оказываемой помощи со стороны общества. Эту тенденцию следует расценивать двояко. С одной стороны, это безусловно позитивное явление, свидетельствующее об экономическом и нравственном потенциале государства. Но, с другой стороны, эта тенденция не может не настораживать, так как увеличение числа нуждающихся граждан, тем более его резкий всплеск свидетельствует о серьезных просчетах в экономической политике государства и в социальной сфере. Если человек в активный период своей жизни, в трудоспособном возрасте не имеет возможностей обеспечить собственным трудом достойное существование, значит ему не созданы необходимые условия к самообеспечению и как следствие – к обеспечению своего будущего, когда он уже объективно этой способности будет лишен. Это и есть свидетельство бесперспективного мышления законодателя, в конечном счете приводящее к дополнительным затратам общества на содержание вынужденно необеспеченных граждан.

Мы полагаем, что в развитии права социального обеспечения можно выделить три этапа, в целом соответствующие тем общественно-политическим формациям, через которые прошло наше государство. Почему именно три, а не пять, как принято считать в историко-правовых исследованиях? Рабовладение Россию миновало, в связи с чем эта общественно-экономиче-

ская формация не могла каким-либо образом отразиться на социальном обеспечении более позднего периода, ибо будущее всегда закладывается в настоящем и несет в себе свойства явлений, присущих предшествующему историческому периоду. Мы исключаем в качестве самостоятельного этапа в истории развития права социального обеспечения и капиталистическую формацию в связи с тем, что капитализм в России не достиг такого уровня, чтобы существенным образом изменить всю систему социального обеспечения того времени.

В обоснование сказанного можно привести два довода. На капиталистический путь развития Россия стала постепенно переходить лишь в 70–80-е гг. XIX в., а в 1917 г. капиталистические преобразования были прерваны социалистической революцией. За столь короткий промежуток времени весь комплекс буржуазных институтов объективно сформироваться не смог. Поэтому учение В.И. Ленина о развитии капитализма в России, о том, что он достиг своей высшей загнивающей стадии – империализма, из которого исходила советская юридическая доктрина, следует расценивать лишь как гениальное теоретическое обоснование неизбежности пролетарской революции (когда верхи не могут, а низы не хотят) и необходимости замены господства буржуазии властью рабочих и крестьян.

Капитализм в России носил «очаговый» характер и являлся капитализмом «в отдельно взятом регионе», в связи с чем его нельзя рассматривать как общественно-экономическую формацию, через которую прошло развитие всей государственности в нашей стране. Доказательством тому может служить и состояние социального обеспечения того периода, при котором подавляющее большинство населения – крестьяне, в том числе в промышленно развитых регионах (центр России, Урал, Закавказье, Донбасс и т.д.), не относились к числу нуждающихся граждан (это феодальный, а не буржуазно-демократический подход), нормы этой отрасли «не действовали» на территории Сибири, Дальнего Востока, Средней Азии, не распространялись на работников мелких предприятий и т.д.

Вторым обстоятельством, в силу которого, по нашему мнению, капиталистический путь развития России не следует рассматривать в качестве самостоятельного этапа в истории права социального обеспечения, является общепризнанное положение об отставании права от экономических преобразований и изменений в общественном укладе. Право, не отражающее общественно-экономическое устройство, становится декларативным, беспредметным. В этой связи известный ученый К. Победоносцев отмечал, что «историческое явление почти никогда не бывает стройным явлением, что было, что возникло во времени (*geschehenes*) и во времени укоренилось, имеет свою причину, которую надобно искать в современных экономических условиях быта» [3].

Если капиталистический способ производства в России не успел получить должного развития, а многие институты буржуазного права были упразднены социалистической революцией еще на стадии своего зарождения, то и соответствующий (формально – после отмены крепостного права в 1861 г. и до Октябрьской революции 1917 г.) исторический отрезок времени, в котором право социального обеспечения лишь начало изменяться, а буржуазные идеи не нашли в нем своего законченного воплощения, целесообразнее рассма-

тривать в качестве периода общего досоциалистического этапа развития этой отрасли права.

Каждому этапу, складывающемуся из определенных периодов, свойственны общие закономерности и отличительные перманентные признаки. Для социального обеспечения досоциалистического этапа, во-первых, свойственно то, что оно еще не представляло собой сформировавшейся системы в том понимании, которое имеет место в настоящее время, а было лишь несистематизированным законодательным массивом. Во-вторых, на этом этапе не действовал принцип всеобщности, в связи с чем социальное обеспечение не охватывало всех категорий действительно нуждающихся граждан. Этот признак обуславливает, в-третьих, такую характерную черту социального обеспечения досоциалистического периода, как сословно-классовый подход к определению категорий нуждающихся граждан, в связи с чем обеспечению подлежали, как правило, приближенные к царю вельможи и служащие по военной или гражданской линии (бояре, дворяне). Свойственным этому этапу был, в-четвертых, и волюнтаризм как признак самодержавной власти, порождавший неравенство в обеспечении даже представителей одного сословия и проявивший себя в периоды сословно-представительной и абсолютной монархии. И, наконец, на этом этапе в период феодализма натуральная форма социального обеспечения фактически носила элементы рабовладения, когда за цареву службу представители привилегированных сословий, ушедшие в отставку, наделялись пансионом в виде дарования деревнями, поместьями вместе с проживающими в них крестьянами.

Буржуазные преобразования, как уже отмечалось, не успели коренным образом изменить свойств социального обеспечения того времени, хотя и внесли в него известные позитивные коррективы. Одним из главных достижений этого периода является завоеванное в результате классовой борьбы право наемных работников на социальное страхование и получение за счет страховых средств пенсий по инвалидности, а членам их семей – пенсий по случаю потери кормильца. Широкое распространение в этот период получило вспомоществование и благотворительность, основанные на частных добровольных пожертвованиях. Этот период достаточно глубоко и всесторонне исследован в юридической литературе, в связи с чем, не вдаваясь в его характеристику, отметим, наряду со сказанным выше и в литературе, следующее: он (период)

а) объективно сочетал в себе элементы феодально-монархического и более прогрессивного буржуазного подходов к социальному обеспечению, подходов, в целом, принципиально различных. Поэтому если бы капитализм в России, как говорится, победил «полностью и окончательно», то этот период вполне обоснованно мог рассматриваться и быть выделенным в качестве самостоятельного этапа в развитии права социального обеспечения;

б) являлся переходным к социалистическому этапу не только в силу того, что предшествует ему во времени, но и в связи с тем, что зародил предпосылки (экономические, политические, идеологические, морально-нравственные и др.) для формирования идей, доктрин, законодательства и права социального обеспечения социалистического типа;

в) изменил организационно-правовые формы социального обеспечения, породив социальное страхование как форму, с помощью которой осуществлялись сбор,

аккумуляцию и распределение средств на выплату пенсий и пособий застрахованным лицам, главным образом лицам наемного труда. Этот признак положил начало новой идее российского социального обеспечения – обязанности граждан, подлежащих в будущем обеспечению, принимать личное или опосредованное участие в формировании соответствующей финансовой базы;

г) существенно изменил и расширил круг оснований и субъектов – получателей алиментарных представлений;

д) характеризуется достаточно интенсивной деятельностью законодательных органов по разработке и принятию соответствующих нормативных актов.

Социалистический этап в развитии права социального обеспечения, в основе которого лежат революционные события октября 1917 г., характеризуется, прежде всего, стремлением к разрушению общественно-экономических устоев предшествующих периодов, в том числе в правовой сфере. «В течение первого года революции, – как отмечал Д.М. Генкин, – задача законодательства сводилась к выкорчевыванию корней старого, дореволюционного права» [4]. К сказанному следует добавить, что разрушение старого, «выкорчевывание корней» происходило не только в первые годы революции, а на протяжении многих десятилетий.

Но, сломав старую государственную машину, резко и решительно отмежевавшись от большинства положений действовавшего до революции законодательства, нормотворческие органы того времени не могли обойтись без заимствования, в связи с чем во многих отраслях социалистическое право было лишь реформированным, приспособленным к новым реалиям правом, основанным на официально отвергнутом законодательстве. Это и было одной из характерных черт права России советского этапа его развития, когда формальное отрицание (советский нигилизм) с неизбежностью приводило к необходимости использования опыта прошлых лет, но этот факт не афишировался.

Не смог обойтись без использования прошлого опыта и законодатель в сфере социального обеспечения. Например, человеческое сообщество и до настоящих дней не сумело выработать иных, кроме существующих и применяемых в законодательстве различных стран, двух основных способов формирования финансовой базы социального обеспечения: через прямые ассигнования из государственного бюджета и с помощью страховых взносов, взимаемых с организаций и работающих граждан (добровольные пожертвования на эти цели никогда не определяли сущности соответствующей политики, так как всегда носили второстепенный характер). Эти способы Советское государство, несмотря на провозглашенную политику отрицания идей о социальном обеспечении прошлого времени, использовало как в годы своего становления, так и в последующие периоды, и, кстати, проводимая в юридической литературе историческая периодизация развития права социального обеспечения обосновывается именно на взаимозамене и сочетании этих способов. Советское государство заимствовало также виды и основания пенсионирования, некоторые виды пособий и ряд других элементов отвергнутой им системы социального обеспечения.

Второй закономерностью рассматриваемого этапа развития этой отрасли, с неизбежностью вытекающей из первой, является стремление к построению социального

обеспечения на принципиально новых началах. Эти начала были сформированы в резолюции VI (Пражской) Всероссийской конференции РСДРП (1912 г.) «Об отношении к думскому законопроекту о государственном страховании рабочих» [5], а их основоположником является В.И. Ленин [6]. Его идеи вошли в историю права социального обеспечения под общим названием «ленинская страховая рабочая программа».

Мы приводим основные положения этой программы, руководствуясь при этом двумя обстоятельствами: во-первых, с развалом Союза ССР и начавшейся перестройкой современное законодательство нередко отказывается от позитивных достижений прошлых лет и все больше склоняется к заимствованию зарубежного опыта; во-вторых, современные политики строят свои позиции на резком отмежевании от социалистической идеологии, используя, в частности, негативное к ней отношение, сложившееся в народе в последние десятилетия, и затушевывают многие позитивные моменты того периода развития нашего государства и права. Таким образом, повторяются ошибки, свойственные законодательству начальных периодов существования советской власти, ошибки, на которых следует учиться современному законодателю.

Итак, суть ленинского понимания страхования сводилась к следующему:

а) оно должно обеспечивать рабочих во всех случаях утраты ими трудоспособности (увечье, болезнь, старость, инвалидность; у работниц, кроме того, беременность и роды, вознаграждение вдов и сирот после смерти добытчика) или в случае потери заработка благодаря безработице;

б) страхование должно охватывать всех лиц наемного труда и их семейств;

в) все застрахованные должны вознаграждаться по принципу возмещения полного заработка, причем все расходы на страхование должны падать на предпринимателей и государство;

г) всеми видами страхования должны вести единые страховые организации, построенные по территориальному типу и на началах полного самоуправления застрахованных.

Эти безусловно гуманные, пронизанные человеколюбием идеи помогли большевикам прийти к власти, и, хотя они так и не нашли своего полного воплощения в действующем законодательстве, их нельзя предавать забвению, а следует использовать при формировании современной нам правовой доктрины.

Социалистическому этапу права социального обеспечения свойственен также классовый подход в оказании помощи нуждающимся гражданам. Конечно, с провозглашением и развитием государства диктатуры пролетариата вполне обосновано было, с одной стороны, усиленное внимание к обеспечению лиц наемного труда, а с другой – ущемление в правах, а впоследствии и полное лишение права на пенсию и пособия представителей враждебных классов и слоев населения. Так, например, постановлением Союзного Совета социального страхования при НКТ СССР от 21 февраля 1929 г. этих прав были лишены бывшие помещики, фабриканты, жандармы, полицейские, руководители контрреволюционных банд и др. [7]. Государственным и социальным обеспечением не были охвачены кулаки, т.е. лица, говоря языком законодателя нашего времени, занимающиеся индивидуальной предпринимательской деятельностью без образования юридического

лица. До принятия Закона СССР от 15 июля 1964 г. «О пенсиях и пособиях членам колхозов» [8] крестьяне могли рассчитывать не на государственное обеспечение в случаях утраты трудоспособности, а лишь на взаимопомощь различных создаваемых ими организаций.

Классовый подход в социальном обеспечении сохранялся на протяжении всего социалистического этапа его развития; не был он упразднен ни принятием Конституции «победившего социализма» (1936 г.), ч. II ст. 120 которой в числе гарантий этого права называет социальное страхование только рабочих и служащих, ни Конституцией СССР 1977 г., провозгласившей наше государство общенародным [9], т.е. бесклассовым обществом, одновременно не устранившей неравенства в подходах к обеспечению членов колхозов и работников государственных организаций. Так, например, размеры пенсий членам колхозов были ниже пенсий, установленных для рабочих и служащих, работа в качестве члена колхоза не засчитывалась, по общему правилу, в трудовой стаж, дающий право на пенсию по категории наемных работников, и лишь для некоторых членов колхозов (председателей, механизаторов, специалистов и др.) был разработан специальный правовой механизм трансформации периодов их работы в колхозах в трудовой стаж рабочих и служащих с целью упразднения неравенства в пенсионном обеспечении, основанном на классовой принадлежности граждан. Согласно ст. 13 Закона СССР от 14 июля 1956 г. минимальная пенсия рабочим и служащим устанавливалась в размере 45 р. в месяц, тогда как минимальная пенсия членам колхозов по ст. 8 Закона от 15 июля 1964 г. равнялась 28 р. в месяц.

Неравенство в социальном обеспечении, основанное на классовом признаке, было ликвидировано лишь с принятием Закона СССР от 15 мая 1990 г., установившего равные правила пенсионирования для всех граждан.

Весьма характерным признаком социального обеспечения на социалистическом этапе его развития является достаточно жесткое централизованное нормативно-правовое регулирование соответствующих отношений. Конечно, принцип централизма был свойственен всей правовой системе Советского Союза, но в различных сферах его действие проявлялось по-разному. Так, в сфере правового регулирования гражданских, трудовых, уголовных отношений приоритетными, после Конституции СССР, являлись Основы законодательства, устанавливающие эталонные правила, действующие на всей территории СССР.

В соответствии с Основами и в развитие их положений республикам было предоставлено право на принятие кодексов и других нормативно-правовых актов, но при условии, что республиканское законодательство не должно противоречить законодательству Союза ССР. Законодательство краев, областей, автономных республик находилось под двойной «опекой» и говорить о их нормотворчестве в тот исторический период можно лишь с большой долей условности, а в сфере уголовного преследования оно вообще отсутствовало, что является и в настоящее время спецификой правового регулирования соответствующих общественных отношений. В целом эта схема выдерживалась при построении большинства систем законодательства СССР. Но в регулировании социально-обеспечительных отношений принцип централизма проявлялся в значительно большей степени.

Как уже отмечалось, законодательство о социальном обеспечении не содержит в своем массиве кодификационных нормативно-правовых актов, в связи с чем

высшей юридической силой после Конституции, обладали законы СССР, затем Указы Президиума Верховного Совета, а далее Постановления Совета министров СССР. На этом уровне нормотворческий процесс в сфере социального обеспечения завершался, т.е. это законодательство преимущественно было союзным и компетенция союзных республик, не говоря уже о краях, областях, автономных образованиях, была крайне узка, а полномочия административно-территориальных единиц были фактически сведены лишь к правоприменительной деятельности. Наиболее убедительным подтверждением тому является сосредоточение основной массы денежных средств на нужды социального обеспечения в четырех централизованных союзных фондах, которые распределяли эти средства по направлениям, в том числе с учетом классовой принадлежности обеспечиваемых граждан: например, средства на социальное страхование рабочих и служащих – одно направление и средства социального страхования членов колхозов – другое. Отсутствие собственных, а не переданных из союзных фондов средств, ограниченное указаниями союзных органов право распоряжения этими средствами практически лишали республики и территории самостоятельности в решении этих проблем. В качестве примера можно привести Положение о централизованном союзном фонде социального обеспечения колхозников, утвержденное постановлением Совета министров СССР от 27 января 1978 г. В этом Положении достаточно подробно регламентируется порядок образования и расходования средств фонда, отчетности за целевое их использование и т.д. Все эти функции осуществлялись союзными министерствами и ведомствами (госплан, министерство финансов, министерство сельского хозяйства, ЦСУ СССР), а союзным республикам министерство финансов СССР (п. 12 Положения) лишь сообщало размеры расходов на выплату пенсий и пособий [10].

Сказанное подтверждается и содержанием наиболее важных действовавших в то время нормативно-правовых актов. Так, например, в ст. 5 Закона СССР от 14 июля 1956 г. «О государственных пенсиях» [11] даже не содержится упоминания о компетенции союзных республик, краев и областей, вторит ему в этом вопросе и «Положение о порядке назначения и выплаты государственных пенсий», утвержденное постановлением Совета министров СССР от 3 августа 1972 г. [12], цель которого сводилась к устранению множественности решений Правительства по этим вопросам и к официальному толкованию указанного выше Закона. Не содержалось соответствующих указаний и в нормативно-правовых актах, регламентирующих обеспечение пенсиями и пособиями членов колхозов [13]. Лишь в последнее десятилетие существования советской власти компетенция республик в этом вопросе была несколько расширена и наряду с союзным законодательством стали приниматься, в том числе и на уровне законов, нормативные акты союзных республик [14].

Оценка централизма не может быть однозначной и тем более исключительно негативной, во всяком случае на фоне существующей ныне политики децентрализации, при которой складывается весьма парадоксальная ситуация: федеральные внебюджетные фонды консолидируют практически все средства на социальное обеспечение, но, в свою очередь, государство (федерация), согласно Концепции и Программе пенсионной реформы, намерено гарантировать лишь минималь-

ный стандарт в пенсионном обеспечении, а обеспечение достойного жизнесуществования человека (ст. 7 Конституции РФ) перекладывается на плечи регионов и работодателей, и таким образом государство фактически снимает с себя ответственность за судьбы миллионов людей. Наиболее показательным в этом плане является пример соотношения, с одной стороны, порядка установления льготного статуса для многих субъектов социально-обеспечительных правоотношений и, с другой – порядка финансирования мероприятий по предоставлению им льгот, в котором обязанность производства основных затрат возлагается на субъекты Федерации.

И еще один признак социалистического этапа развития социального обеспечения хотелось бы обратить внимание: законодательство того времени было чрезмерно идеологизированным (политизированным). Нередко действительное положение нуждающихся граждан вуалировалось, а если и было очевидным, то объяснялось и рассматривалось в качестве временного явления, ибо существовало единственное господствующее мнение – социализм является наиболее прогрессивной общественно-экономической формацией. Конечно, в первую очередь, отмеченная черта была характерна для наиболее идеологизированных отраслей права и законодательства, таких как конституционное, государственное, избирательное, административное, что вполне объяснимо, ибо они закрепляют основы политико-экономического и социального устройства государства. В отличие от этих отраслей политика коммунистической партии в сфере социального обеспечения находила подчас не прямое, а косвенное отражение. Так, например, на протяжении длительного времени в нашем государстве проводилась работа по борьбе с так называемыми «летунами», т.е. с лицами, которые меняли место работы, причем чаще, чем этого хотелось бы представителям партийно-советского аппарата, которые считали стабильность трудовых правоотношений одним из условий успешной работы предприятий и учреждений. В целях реализации этой политики в законодательстве о социальном обеспечении было принято специальное постановление Правительства СССР от 13 апреля 1973 г. [15], которым утверждались правила исчисления непрерывного трудового стажа рабочих и служащих, действующее и в настоящее время.

Непрерывный трудовой стаж относится к числу правообразующих юридических фактов; с его наличием и продолжительностью связывается право, в частности, на пособие по временной нетрудоспособности и определяется его размер (от 60 до 100 % среднемесячного заработка работника). Поэтому при отсутствии именно непрерывного, даже при наличии длительного общего или специального стажа, право на пособие не возникает, а если у работника этот стаж по своей продолжительности не превышает 5 лет, то размер пособия составляет 60 % его среднемесячного заработка. Эти правила фактически можно расценивать как способ принудительного прикрепления работника к определенной организации, потому что при пропуске установленных сроков при поступлении на новую работу стаж прерывался и, как следствие, работник лишался права на пособие. Кроме того, эти правила противоречат принципам страхования, так как страховые взносы за работника предприятия, учреждения и организации выплачивают в зависимости от начисленной заработной платы за любые периоды деятельности по трудовому договору независимо от имеющихся в ней перерывов.

Аналогичным по своему содержанию является и пример с правовым регулированием положения безработных граждан. Известно, что Советская Россия являлась государством, которое одним из первых установило правило о страховании от безработицы, в связи с чем безработным гражданам выплачивалось пособие вплоть до начала 30-х гг., т.е. до ее официального отрицания. В данном случае имеется в виду не единственный пример с выплатой пособий по безработице, а свойственное всей системе социального обеспечения качество. Но в Конституции 1936 г. было провозглашено, что безработица в СССР ликвидирована окончательно и это является (ст. 118) одной из гарантий права на труд советских граждан, т.е. права на получение гарантированной работы с оплатой по количеству и качеству затраченного труда. Однако в действительности безработица в нашей стране существовала, и этот факт всячески вуалировался, в связи с чем она носила скрытый (латентный) характер. Особенно распространенной она была в промышленно развитых районах с преимущественно мужским либо, напротив, женским трудом, в республиках Средней Азии, где положение женщин в силу национальных обычаев и традиций «замыкалось» на семье. Поэтому, несмотря на официальное отрицание безработицы, с одной стороны, и именно по этой причине, с другой стороны, государство продолжало проводить достаточно жесткую с ней борьбу, включая меры административного и уголовного преследования, в частности с такой категорией безработных, как тунеядцы.

Право социального обеспечения также отреагировало на эту политику, причем, достаточно просто – пособия по безработице были исключены из системы видов пособий. Иными словами, в стране существовала особая категория нуждающихся граждан – безработные, но они были лишены права на получение пособия. Таким способом право социального обеспечения отреагировало на провозглашенную и проводимую политику всеобщей занятости населения в Советском Союзе в нарушение вопреки заложенного в его основу принципа всеобщности, в результате чего [16] превратилось в неадекватный механизм социального регулирования реально существующих в жизни отношений.

Итак, социалистическому этапу развития права социального обеспечения свойственны следующие характерные черты:

- во-первых, нигилистическое отношение ко всему прошлому и стремление построить качественно новую систему, минуя предшествующий опыт;
- во-вторых, чрезмерная централизация, приведшая к фактическому устранению союзных республик и административно-правовых образований из системы социально-обеспечительных правоотношений в качестве относительно самостоятельных субъектов;
- в-третьих, построение системы помощи и содержания нуждающихся граждан с учетом их классовой принадлежности даже в период, когда государство объявило себя общенародным;
- в-четвертых, превалирование партийных идеологических установок перед объективной реальностью, которое привело к искажению истинного предназначения этой правовой отрасли – быть гарантом жизнесуществования всех нуждающихся граждан.

В настоящей работе мы не касаемся вопроса о периодизации истории права социального обеспечения социалистического этапа, так как он достаточно все-

сторонне исследован в юридической монографической и учебной литературе [17].

И, наконец, кратко охарактеризуем современный нам постсоциалистический этап в развитии права социального обеспечения. Называя его этапом, мы не исключаем, что он окажется лишь одним из периодов (переходного типа) постсоциалистического развития этой отрасли права.

Его началом можно считать принятие указанного выше Закона СССР от 15 мая 1990 г., в котором были закреплены не известные действующему в то время законодательству положения, развитые впоследствии в Законе РСФСР от 20 ноября 1990 г. и других нормативно-правовых актах. Конечно, делать в настоящее время какие-то обобщающие выводы об особенностях этого этапа, о его характерных признаках еще преждевременно и не только потому, что он не завершен. Главной причиной этого является крайняя нестабильность законодательства, непредсказуемость воли нормотворческих органов, в основе которых лежат нестабильная экономическая и политическая системы. Но тем не менее определенные закономерности уже проявили себя достаточно четко.

Одна из них состоит в заметном расширении компетенции субъектов Федерации, что нашло свое нормативно-правовое закрепление в п. «ж» ст. 72 Конституции РФ 1993 г., относящей решение вопросов здравоохранения, защиты семьи, материнства, отцовства и детства, а также социального обеспечения к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Совместное ведение не означает равного распределения бремени обязанностей по оказанию помощи и содержанию граждан за счет общества в целом и образующих его субъектов. Вопрос о конкретных долях, вкладе государства как единого образования и субъектов РФ в дело социального обеспечения достаточно сложный и по всей видимости может найти свое оптимальное разрешение лишь со временем. На настоящий же момент очень важно, чтобы ни один из названных субъектов в ходе урегулирования своих взаимоотношений не выпустил из вида главное – улучшение материального положения нуждающихся граждан. Для решения этой проблемы можно было бы рекомендовать использовать в числе других популярный в советское время принцип демократического централизма, практическое применение которого будет способствовать не только установлению пропорционального соотношения центра и регионов, но и сохранению за федеральной властью функций контроля и координации всей деятельности в этой сфере.

В настоящее время в отличие от предшествующего этапа стал превалировать децентрализованный подход к правовому регулированию социально-обеспечительных отношений, в связи с чем субъекты Федерации стали достаточно активно использовать собственные средства на социальные нужды и строить собственную нормативно-правовую базу в этой сфере. Конечно, расширение самостоятельности субъектов РФ в этом вопросе должно иметь разумные пределы с тем, чтобы она не превратилась в правовой сепаратизм. К сожалению, такая тенденция и не только в сфере правового регулирования социально-обеспечительных отношений в последнее время начала просматриваться достаточно наглядно, что вызывает вполне обоснованную озабоченность федеральной власти. С целью упорядочения нормотворческих процессов в субъектах Федерации уже

начали приниматься определенные меры, о чем свидетельствует Указ Президента РФ от 10 августа 2000 г. «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» [18]. Поэтому перед федеральным законодателем и наукой возникла необходимость разработки механизма по сдерживанию центробежных сил и тенденций, которые могут лишить право социального обеспечения его системности, важнейшего структурообразующего признака.

Современное законодательство, и это следует подчеркнуть особо, наконец-то отказалось от классового подхода при распределении средств на социальное обеспечение, при определении характера, степени и причин нуждаемости граждан, что было характерно, как уже отмечалось выше, для социалистического этапа. Например, члены колхозов, получившие инвалидность III группы в результате общего заболевания, в отличие от рабочих и служащих, правом на пенсию по инвалидности не обладали. В результате этого, пожалуй, впервые за всю историю развития права социального обеспечения в нем в полной мере был воплощен в жизнь, а не только провозглашен, органически присущий ему принцип всеобщности обеспечения, суть которого состоит в том, что правом человек признается субъектом этих отношений в силу объективных, а не иных причин, препятствующих его естественному жизне существованию и которые он не может преодолеть без помощи извне. Это достижение можно отнести к числу важнейших позитивных сдвигов системы социального обеспечения в нашей стране, свидетельствующего, несмотря на сложную ситуацию с ее финансированием, о значительном прогрессе во взглядах законодателя на эту проблему.

Отличительной особенностью законодательства о социальном обеспечении наших дней является его попытка, с одной стороны, в какой-то мере сохранить, а не ломать, как это было в первые годы советской власти, достижения прежнего этапа своего развития, а с другой – существенным образом изменить сложившиеся на протяжении ряда десятилетий устои в механизме правового регулирования этих отношений. Такая двойственная позиция законодателя объясняется достаточно просто. Во-первых, федеральный бюджет в настоящее время, и это объективно, не в состоянии выдержать всей тяжести нагрузки так называемой социальной сферы, в связи с чем он стремится перераспределить бремя несения обязанности по оказанию помощи нуждающимся гражданам. Во-вторых, законодатель отдает отчет в том, что резкое отмежевание от прежних сложившихся распределительных отношений серьезно усугубит и без того крайне бедственное положение нуждающихся граждан и, в первую очередь, – пенсионеров, обеспечиваемых за счет ранее существовавшей системы.

В настоящее время избран пограничный, переходный вариант, в частности, пенсионного обеспечения, являющегося основным видом социального обеспечения в России. В соответствии с Законом РФ от 21 июля 1997 г. № 113 ФЗ «О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий» с 1 февраля 1998 г. был введен альтернативный порядок исчисления пенсий, позволяющий пенсионеру избрать по своему усмотрению один из 2 вариантов определения ее размера: существующий ранее, основанный на учете среднемесячного заработка и продолжительности общего трудового стажа, и новый, в основу которого была положена продолжитель-

ность не общего трудового стажа, а стажа уплаты страховых взносов гражданином или (и) его работодателем, т.е. вариант, основанный на учете персонального вклада обеспечиваемого гражданина в Пенсионный фонд РФ. В этом Законе, таким образом, объединяются два принципиально различных варианта (способа) исчисления размера пенсий, один из которых (распределительный) свойственен этапу социализма, другой (накопительный) – позаимствован из законодательства развитых буржуазных государств. Причем в Программе пенсионной реформы в Российской Федерации, принятой Правительством 20 мая 1998 г., сформулировано достаточно четкое правило: введение накопительной системы будет производиться поэтапно с тем, чтобы «предотвратить усугубление кризиса пенсионной системы и создать предпосылки для ее экономического роста» и существенным образом повысить устойчивость этой системы перед неблагоприятными демографическими изменениями, которые с неизбежностью приводят к дисбалансу в отношении числа активного (трудоспособного) населения и числа пенсионеров. С этой целью программой предусмотрено четыре этапа постепенного увеличения доли накопительного элемента в пенсионном страховании продолжительностью в три года каждый вплоть до 2060 г., а к 2020 г. завершение реформирования тарифной политики Пенсионного фонда РФ таким образом, чтобы в перспективе величина накопительной части, отраженной в размере трудовой пенсии, составляла примерно 50 %. По завершении переходного периода трудовые пенсии должны исчисляться только «исходя из страховых признаков: возраста, страхового стажа, страховых взносов, заработной платы (дохода), с которой уплачивались страховые взносы, а также пенсионных накоплений... – отнесенных на именные накопительные счета застрахованных» [19].

Если эта реформа будет осуществлена по намеченному Правительством плану, то можно будет констатировать, что современному этапу свойственна историческая преемственность, которая в какой-то степени служит оправданием серьезных просчетов в экономической и социальной политике государства первых лет перестройки, о которых Б.Н. Ельцин сказал следующее: «Социальные гарантии государства перед своим народом выполняются крайне неаккуратно, с крупными провалами и огромными просчетами» [20].

На новом историческом этапе нельзя обойтись без радикальных изменений ранее существовавшей правовой системы, и качественные в ней преобразования касаются прежде всего принципиальных основ построения механизма правового регулирования. Свойственно это и постсоциалистическому этапу, в котором, кроме ликвидации классового подхода, были упразднены еще два основополагающих принципа социалистической системы социального обеспечения:

а) принцип обеспечения граждан за счет государственных и общественных средств (бесплатность обеспечения);

б) принцип участия трудящихся в реализации права на социальное обеспечение через органы государственного управления и общественные организации [21].

Следует отметить, что действительно в тот период времени подавляющее большинство работающих граждан были освобождены от обязанности уплаты страховых взносов непосредственно из начисленной им заработной платы. Исключение составляли, как это было

принято считать, граждане, применяющие в своем хозяйстве труд других лиц. [22]. Бесплатным обеспечение было, например, для лиц, получающих пенсию по инвалидности от общего заболевания и не имеющих трудового стажа, для инвалидов с детства и детей-инвалидов, для тех рабочих и служащих, работодатели которых в силу закона освобождены от уплаты страховых взносов, для престарелых и инвалидов, содержащихся в специализированных учреждениях социальной защиты и т.д. Однако бесплатным социальное обеспечение было лишь отчасти, а декларация его всеобщности, как уже отмечалось нами ранее, являлась лишь идеологическим постулатом социалистической правовой доктрины. В действительности же большинство трудящихся были обязаны уплачивать подоходный налог, из которого формировались фонды потребления, идущие на нужды, в том числе и социального обеспечения, финансируемого за счет государственного обеспечения, а уплата страховых взносов предприятиями, учреждениями и организациями за работающих в них граждан приводила к недополучению работниками части вознаграждения за труд; принцип бесплатности тем более не распространялся на членов колхозов до Закона от 15 июля 1964 г., так как они обеспечивались за счет общественных, а не общественных государственных средств.

В настоящее время с введением подлинно страховых начал и установлением на их основе обязанности большинства работающих граждан выплачивать страховые взносы непосредственно из получаемой (начисленной) заработной платы (дохода) под угрозой лишения права на получение трудовых пенсий в будущем говорить о бесплатности как общей конструктивной идее, в соответствии с которой формируются отправные положения права социального обеспечения и определяются перспективы его развития, было бы надуманным либо ошибочным теоретическим заключением. Бесплатным оно, конечно, остается, но для узкой категории граждан, которые по каким-либо причинам не принимали или не могли принять участия в формировании средств на социальное обеспечение (например, субъекты права на социальные пенсии) либо в силу закона освобождены от этой обязанности (например, военнослужащие, выплата пенсий которым производится за счет прямых ассигнований бюджета РФ) и признаны в установленном действующим законодательством порядке нуждающимися.

Нет оснований в настоящее время возводить в ранг правового принципа участие трудящихся в деле социального обеспечения, сформулированный еще В.И. Лениным принцип «полного самоуправления застрахованных» [23]. На социалистическом этапе вопросу участия общественности уделялось большое, а возможно, даже несколько преувеличенное внимание. Общественные организации и в первую очередь профсоюзы, широкая сеть органов общественной самодеятельности граждан принимали активное как непосредственное, так и опосредованное, через органы государственной власти и управления, участие в решении вопросов социального обеспечения, о чем свидетельствует хотя бы тот факт, что фонд социального страхования рабочих и служащих находился в ведении профессиональных союзов, имеющих, кроме того, на своем балансе широкую сеть санаториев, курортов и других оздоровительных учреждений. Участие общественности, главным образом, сводилось к выполнению 2 функций:

1) оказание помощи государственным структурам в решении соответствующих вопросов и

2) осуществление контроля за деятельностью этих органов, а также работодателей в этой области.

Вопросы правоприменения в сфере социального обеспечения требуют специальных познаний, в связи с чем в основе этого процесса должна лежать профессиональная деятельность. Поэтому участие общественности при осуществлении первой из названных функций нередко оказывалось не только излишним, малоэффективным, но и препятствующим правильному назначению пенсий (работа комиссий по назначению пенсий), исчислению трудового стажа (комиссии по исчислению стажа), определению причины и установлению группы инвалидности (общественные советы при ВТЭК) и т.д. Учитывая это обстоятельство, ныне действующее законодательство отдало предпочтение профессионализму в правоприменительной деятельности органов социальной защиты (Федеральной пенсионной службы), исключив участие в ней представителей общественности. В качестве примера можно привести Постановление Правительства РФ от 13 августа 1996 г. «О порядке признания гражданина инвалидом», в котором, в отличие от ранее действовавших Положений ВТЭК от 5 ноября 1948 г. и от 11 марта 1963 г., не содержится упоминания об участии представителей общественных организаций в деятельности служб медико-социальной экспертизы инвалидов [24].

Вместе с тем вторую выполняемую общественными организациями функцию – функцию контроля за деятельностью органов социальной защиты, включая внебюджетные фонды, следовало бы, по нашему мнению, сохранить [31] в связи с, во-первых, имеющими место злоупотреблениями работников этой системы, о которых много говорится в средствах массовой информации, во-вторых, все больше проявляющим себя в последние годы бюрократизмом соответствующего аппарата. Нас могут упрекнуть в непоследовательности, так как непосредственное участие в правоприменительном процессе является одновременно и формой общественного контроля. Действительно, контроль может осуществляться как «изнутри, так и извне», но более эффективным он является там, где осуществляющий контроль субъект не «вростает» в объект контроля, не является элементом структуры последнего. Деятельность таких общественных организаций и органов общественной самостоятельности населения, как Советов ветеранов, Обществ инвалидов, Советов солдатских матерей и т.п., как показывает практика, «смягчает» действие названных негативных тенденций, способствует повышению эффективности деятельности государственных структур в этой сфере правового регулирования.

Социальному обеспечению настоящего времени, и это приходится констатировать с сожалением, свойственна и такая черта, как фактическое возрождение сословности, причем это негативное явление закономерно, ибо под него подведена соответствующая нормативно-правовая база, включающая в себя не только общедоступные официально публикуемые законы, но и различного рода инструктивные письма и указания, содержание которых не доступно рядовым гражданам РФ. Но даже содержание общеизвестных законов дает основание говорить о явном пренебрежении нормотворческими органами различных уровней (прежде всего федеральными) принципа единства социального обеспечения, суть которого состоит не только в установлении

равных возможностей всех граждан на получение помощи со стороны государства, но и в установлении равных подходов для всех категорий нуждающихся лиц в определении размеров и характера оказываемой помощи и содержания. Именно на срезе определения уровня и видов, через которые должна проявляться обратная сторона принципа единства социального обеспечения – его дифференциация, и происходит нарушение баланса этих двух составляющих единого принципа в пользу дифференциации, основанной исключительно на принадлежности гражданина к категории служащих: государственных и муниципальных, военных и гражданских, в числе которых в особый ранг возведены депутаты различных уровней и судьи судов РФ. Причем дисбаланс здесь настолько разительный, что не может не вызвать вполне обоснованной отрицательной реакции общества на узаконенную систему привилегий, которые не зарабатываются (заслуживаются), а устанавливаются государством лишь по признаку принадлежности к власти – это и есть не что иное, как современный вид сословности.

О системе привилегий свидетельствует и законодательство в других сферах правового регулирования: в частности, трудовое (денежное) содержание служащих состоит из должностного оклада, надбавок за квалификационный разряд, за особые условия государственной службы, за выслугу лет и премий по результатам государственной службы; в сумму гарантийных выплат за время нахождения в отпуске, кроме сохранения среднего заработка, включается так называемое лечебное пособие в размере от одного до 3 должностных окладов, в случае увольнения, например, по сокращению штатов государственный служащий получает одновременно с общим выходные пособия (3-месячные и т.д.).

Такой разницы в уровне пенсионного обеспечения между служащими (за исключением работников образования и здравоохранения) и другими категориями граждан не знал даже являющийся привилегией представителей партийно-советского аппарата институт персональных пенсий, максимальный размер которых (персональные пенсии союзного значения – 200 р.) превышал установленный размер (120 р.) лишь на 66 %. тогда как размеры пенсий этих категорий граждан в настоящее время соотносятся между собой уже не в процентном (в пределах 100 %), а в кратном соответствии.

Механизм установления такого соотношения достаточно прост. Статья 18 Закона от 20 ноября 1990 г. ограничивает максимальный размер пенсий по возрасту, по общему правилу, ее тремя минимальными размерами, а пенсии за выслугу лет для большинства категорий служащих такого ограничения не имеют. Кроме того, для получения полной пенсии по возрасту в размере 55 % своего среднемесячного заработка работнику необходимо иметь стаж не менее 25 лет для мужчин и 20 лет для женщин, а для государственных служащих требование к стажу сокращено вдвое (12,6 и 10 лет соответственно для мужчин и женщин), и этот стаж дает право на получение пенсии в размере не 55, а 80 % их денежного содержания [25]. Если государственный служащий увольняется со службы по не зависящим от его вины основаниям и его пенсионное обеспечение осуществляется по общему Закону от 20 ноября 1990 г., то у него возникает право на получение ежемесячной доплаты к государственной пенсии до 55 % его денежного содержания (не ограниченной установленной ст. 18 этого закона) при требуемой выслуге лет (12,6 – 10 лет), а сверх этого пенсия повышается на 3 % за каждый сверх этой выслу-

ги год работы в должностях, определенных в соответствующем реестре, но в пределах тех же 80 % [26]. Таким способом для государственных служащих (по аналогии с ними и других категорий) устанавливаются дополнительные гарантии уровня пенсионного обеспечения, значительно контрастирующего с общеустановленным масштабом, в соответствии с которым средний размер трудовых пенсий в РФ на 6 мая 2000 г. составлял 713 р., а на 6 ноября этого же года (после очередного увеличения) – 830 р. в месяц.

Приведенные примеры свидетельствуют о том, что ни проводимая в первые годы советской власти борьба с привилегиями господствующих классов, ни проводимая в последние годы деятельность по их устранению в системе номенклатурных работников партийно-советского

аппарата не дала своих результатов; они возродились, видоизменив лишь свой субъектный состав.

Итак, в своем историческом развитии право социального обеспечения России прошло три этапа:

1) досоциалистический, состоящий из периодов феодально-крепостнического и буржуазного законодательства (до 1917 г.);

2) социалистический, в котором, по оценкам специалистов, насчитывается от 4 до 6 относительно самостоятельных периодов в зависимости от состояния экономики, внешнеполитического положения и внутренней политики государства (с 1917 по 1990 г.);

3) постсоциалистический (переходный) – с 1990 г. и по настоящее время.

ЛИТЕРАТУРА

1. Матышев К. Курс общего гражданского права России. СПб, 1878. Т. 1. С. 17.
2. СУ РСФСР. 1917. № 9. С. 124.
3. Гойхберг. Закон о расширении прав наследования по закону лиц женского пола и права завешания родовых имений. СПб, 1914. 3-е изд.
4. Генкин Д.М., Новицкий И.Б., Рабинович Н.Б. История советского гражданского права (1917–1947 гг.). М., 1949. С.142.
5. КПСС в резолюциях и решениях... 8-е изд. М.: Политиздат, 1970. Т. I. С. 151.
6. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 21. С. 147.
7. Известия НКТ СССР. 1929. № 12–134. С. 197.
8. Ведомости Верховного Совета СССР. 1964. № 29. Ст. 340.
9. Ст. 1 Конституции СССР, принятой Верховным Советом СССР 7 октября 1977 г.
10. СП СССР. 1978. № 4. Ст. 24.
11. Ведомости Верховного Совета СССР. 1956. № 15. Ст. 313.
12. СП СССР. 1972. № 17. Ст. 86.
13. Закон СССР от 15 июля 1964 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1964. № 29. Ст. 340.
14. Закон РСФСР от 10 апреля 1996 г. «О занятости населения в РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 18. Ст. 565.
15. СП СССР. 1973. № 10. Ст. 51.
16. СУ РСФСР. 1917. № 8. Ст. 111.
17. Астрахан Е.Н. Развитие законодательства о пенсиях рабочим и служащим. Исторический очерк (1917–1970 гг.). М.: Юрид. лит., 1971. 216 с.
18. СЗ РФ. 2000. № 33. Ст. 3356.
19. Постановление Правительства РФ от 20 мая 1998 г. // Российская газета. 1998. 26 мая.
20. Российская газета. 1996. 27 февраля.
21. Андреев В.С. Право социального обеспечения в СССР. М., 1974. С. 58–64.
22. Инструкции о порядке взимания страховых взносов и расходования средств государственного социального страхования от 29 февраля 1960 г. // Социальное обеспечение и социальное страхование в СССР. М., 1972. Пп. 3, 62–68.
23. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 21. С. 147.
24. СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4127.
25. Закон РФ «Об основах государственной службы в РФ» от 31 июля 1995 г. // СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.
26. Пост. Правительства РФ от 31 января 1996 г. «О некоторых социальных гарантиях лиц, защищающих государственные должности РФ и должности федеральных государственных служащих» и пп.1–8 утвержденного этим постановлением Положения «О порядке установления и выплаты ежемесячной доплаты к государственной пенсии...» // СЗ РФ. 1996. № 8. Ст. 573.

Статья представлена кафедрой трудового права Юридического института Томского государственного университета, поступила в научную редакцию «Юридические науки» 17 мая 2003 г.