

УДК 349.3

DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3719>

ЗАЩИТА ПРАВА НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ В РОССИИ (СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД)

А. Ю. Гусев, М. Р. Яхина

*Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»*

Поступила в редакцию 18 мая 2021 г.

Аннотация: проведен анализ отдельных способов защиты права на социальное обеспечение с 1917 по 1991 г., проанализированы основные источники законодательства советского времени, формы и способы защиты права на социальное обеспечение, сделан вывод о том, что право на социальное обеспечение граждан защищалось, главным образом, путем нормативных установлений размеров пенсий, пособий, иных видов социального обеспечения. Рассмотрение споров по вопросам социального обеспечения было возможно преимущественно в административном порядке; постсоветский период ознаменовал возможность судебной защиты права на социальное обеспечение.

Ключевые слова: больничная касса, страховое присутствие, нэп, прокуратура СССР, иск, суд, профсоюзные органы.

Abstract: the authors analyze the individual ways of protecting the right to social security in the period of 1917 to 1991, analyze the main sources of legislation of the Soviet era, forms and methods of protecting the right to social security, and conclude that the right to social security of citizens was protected mainly by regulatory regulations on the size of pensions, allowances, and other types of social security. Disputes on social security issues were mainly considered in administrative proceedings, and the post-Soviet period marked the possibility of judicial protection of the right to social security.

Key words: the health insurance fund, the insurance presence, the NEP, the Prosecutor's office of the USSR, the lawsuit, the court, the trade union bodies.

Анализ исторических аспектов социальной защиты, ее негативного либо позитивного опыта обнажает ошибки в социальной политике Российского государства, позволяет выявить особенности развития социальной защиты в России на разных этапах ее становления, спрогнозировать развитие и возможные проблемы законодательного регулирования в будущем.

Новый этап развития Российского государства и правового регулирования общественных отношений в области социального обеспечения ознаменовала собой победа Октябрьской социалистической революции 1917 г. В тот период право рассматривалось как средство закрепления воли диктатуры пролетариата, а его основными принципами в период осуществления политики «военного коммунизма» признавались принципы «революционной целесообразности», «революционного классового правосознания».

Указанные принципы, утверждение власти трудящихся были закреплены в Основном законе страны. Конституция РСФСР, принятая V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г., закрепляла обязанность Советского государства оказывать *рабочим и беднейшим крестьянам* всяческое материальное и иное содействие для их объединения и организации.

Такие принципы права в тот период наложили свои особенности как на социальное обеспечение трудящихся, граждан России, так и на механизмы защиты прав, в том числе права на социальное обеспечение.

В конце 1917 г. советской властью принимается ряд декретов, направленных на социальное обеспечение граждан, прежде всего рабочих, на которых советская власть делала опору. Среди них: Декрет от 8 ноября 1917 г. «Об увеличении пенсий рабочим, пострадавшим от несчастных случаев»¹, Декрет, принятый Всероссийским центральным исполнительным комитетом от 22 декабря 1917 г. «О страховании на случай болезни»², Декрет ЦИК СНК от 11 декабря 1917 г. «Положение о страховании на случай безработицы»³.

Данные законодательные акты закрепляли право на обеспечение наемных работников в порядке обязательного социального страхования, закрепляя пенсионное обеспечение указанных работников, пособие по болезни, а также впервые в российском законодательстве Положением о страховании на случай безработицы от 11 декабря 1917 г. было установлено пособие по безработице⁴. Приведенные декреты устанавливали также механизм обжалования решений по вопросам социального обеспечения в административном порядке.

Так, Декретом ВЦИК от 22 декабря 1917 г. «О страховании на случай болезни» регулировались вопросы страхования, оказания врачебной помощи и выплаты пособий по болезни, по случаю родов, а также пособия на погребение. Управлением делами, в том числе финансовыми, для обеспечения указанных видов социального обеспечения ведали больничные кассы, состоявшие из делегатского собрания и правления. К полномочиям правления относились: определение размера заработка участников, установление наличия и продолжительности заболевания, назначение им денежных пособий.

Участники больничной кассы в силу положений ст. 61, 63, 67 Декрета ВЦИК от 22 декабря 2017 г. могли обжаловать действия правления кассы в делегатское собрание кассы, рассматривавшее спор по существу и принимавшее итоговое решение, которое могло быть обжаловано в Страховое присутствие, имевшее право отменить постановление делегатского собрания кассы. Постановления присутствия могли быть обжалованы в Страховой совет.

¹ СУ РСФСР. 1917. № 2. Ст. 26. 2-е изд.

² Там же. 1918. № 13. Ст. 188.

³ Там же. 1917. № 8. Ст. 111.

⁴ См.: Андреев В. С. Научные труды. М., 2013. Т. 1. С. 323.

Страховое присутствие осуществляло контрольно-надзорные функции по отношению к правлению кассы, имея право требовать предоставления от последнего денежного (кассового) отчета, сведений об участниках кассы, о заболеваниях и смертности, о поступивших взносах, пособиях, предоставленных кассой.

В особых судебных секциях страховых присутствий и совета могли быть рассмотрены иски и требования, возникавшие в связи с применением положений Декрета ВЦИК от 22 декабря 1917 г., что нашло закрепление в п. 5 данного декрета.

В целом аналогичный административный порядок обжалования предусматривало Положение о страховании на случай безработицы от 11 декабря 1917 г.

В соответствии со ст. 17–22 данного Положения учреждалась Местная касса безработных. Делами такой кассы ведал комитет кассы, состоявший из правления и ревизионной комиссии.

Возможности судебного разрешения споров в связи с предоставлением пособия по безработице Положение о страховании на случай безработицы от 11 декабря 1917 г. не предусматривало.

Декретом от 8 ноября 1917 г. «Об увеличении пенсий рабочим, пострадавшим от несчастных случаев» нормативно были защищены права рабочих, пострадавших от несчастных случаев до 1917 г. включительно. Декрет закреплял положение о том, что пенсия увеличивалась с 1 января 1917 г. на 100 % за счет пенсионного фонда. Пенсионный фонд следовало пополнять в течение 3 лет из запасного капитала, свободных остатков от операций и дополнительных взносов предпринимателей⁵.

Нормативные акты рассматриваемого периода предусматривали возможность привлечения к ответственности лиц, нарушивших требования социально-обеспечительного законодательства.

Одним из первых актов «отраслевой кодификации» в области социального обеспечения рассматриваемого периода является Положение о социальном обеспечении трудящихся, утвержденное Декретом СНК РСФСР от 31 октября 1918 г.⁶

Данный нормативный акт закреплял новый подход в системе социального обеспечения: переход Советского государства от системы государственного социального страхования к государственному социальному обеспечению трудящихся. В соответствии со ст. 2 Положения от 31 октября 1918 г. социальному обеспечению подлежали все без исключения лица, в том числе иностранные граждане, источниками существования которых являлись собственный труд без эксплуатации чужого. Социальное обеспечение трудящихся распространялось на случаи: оказания всех видов врачебной, лекарственной и т. п. помощи и родовспоможения нуждающимся в них лицам; временной утраты средств к существованию вследствие нетрудоспособности независимо от причины, ее вызвавшей

⁵ СУ РСФСР. 1917. № 2. Ст. 26. 2-е изд.

⁶ Там же. 1918. № 89. Ст. 906.

(общие заболевания, увечья и т. п.); постоянной утраты (всех или части) средств к существованию вследствие нетрудоспособности, вызванной увечьем, болезнью, старостью; утраты средств к существованию вследствие безработицы, происшедшей не по вине безработного.

Положение от 31 октября 1918 г. не распространялось на обеспечение по случаю потери кормильца. В силу п. 4 ст. 2 «трудоспособные члены семьи, ведущие домашнее хозяйство, подлежат застрахованию на общем основании за счет главы семьи». Пенсионное обеспечение по случаю потери кормильца для семей рабочих и служащих было установлено только в августе 1919 г. Декретом СНК от 28 августа 1919 г. «О социальном обеспечении членов семей трудящихся в случае смерти кормильца семьи»⁷.

Анализируемое Положение от 31 октября 1918 г. устанавливало только административный порядок разрешения споров, связанных с социальным обеспечением.

Кроме порядка разрешения споров, рассматриваемый акт устанавливал ответственность за нарушение социально-обеспечительных норм: предусматривалась ответственность в виде штрафа и впервые в истории советского права за нарушение социально-обеспечительных норм – наказание в виде лишения свободы на определенный срок.

Нормы, регулировавшие вопросы социального обеспечения, нашли свое отражение и в первом российском кодифицированном акте о труде⁸ – Кодексе законов о труде РСФСР 1918 г.⁹

Особенность структуры КЗоТ 1918 г. заключалась в том, что этот нормативный акт включал пять приложений к отдельным статьям кодекса, в том числе «Правила о порядке установления нетрудоспособности», «Правила о выдаче пособий трудящимся во время их болезни», «Правила о безработных и выдаче им пособий». В тексте кодекса были закреплены положения о порядке установления факта постоянной или временной нетрудоспособности (ст. 5), о праве трудящихся на получение пособия по болезни (ст. 78) и по безработице (ст. 79). В приложениях детализировались положения кодекса, устанавливались отдельные способы защиты социально-обеспечительных прав в административном порядке.

Постановления больничных касс могли быть обжалованы в Отдел труда, постановления которых были окончательными и дальнейшему обжалованию не подлежали.

Принятие Декрета СНК РСФСР от 28 апреля 1919 г., утвердившего «Положение о социальном обеспечении инвалидов-красноармейцев и их семейств»¹⁰ было призвано повысить уровень социального обеспечения военнослужащим Красной армии. Пенсии военнослужащим, получив-

⁷ Собр. узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1919. № 43. Ст. 429.

⁸ См.: Скачкова Г. С. Трудовой договор в России от Кодекса законов о труде 1918 г. до Трудового кодекса 2001 г. // Труды Института государства и права РАН. 2017. Т. 12, № 2. С. 145–173.

⁹ СУ РСФСР. 1918. № 87–88. Ст. 905.

¹⁰ Там же. 1919. № 19. Ст. 220.

шим увечья, назначались в случае утраты ими полностью или частично трудоспособности от повреждений, ран или болезней, полученных в связи с исполнением своих служебных обязанностей и в случае их материальной необеспеченности. Отказ Комиссии по назначению пенсий при Уездных и Городских отделах социального обеспечения в назначении пенсии либо допущенные нарушения исчисления размера пенсии могли обжаловаться в комиссию при Губернских отделах социального обеспечения, на постановления Губернских комиссий – в Народный комиссариат социального обеспечения (далее – НКСО).

В рассматриваемый период профсоюзные органы получают полномочия в области социального обеспечения и защиты прав в сфере социального обеспечения, происходит становление их последующей значимой роли в вопросах социального обеспечения работников.

Во-первых, представители профсоюзов получили право напрямую отстаивать интересы граждан при предоставлении пособия по безработице, поскольку его представители входили в комитет кассы безработных.

Во-вторых, имели право влиять на установление гражданину постоянной или временной нетрудоспособности, а значит, на возможность предоставления заявителю социального обеспечения в связи с установлением данного факта.

Совокупность политико-социальных событий 1920–1921 гг. подтолкнула власть большевиков к изменению политического курса. Декрет ВЦИК «О замене продовольственной и сырьевой разверстки натуральным налогом»¹¹, принятый на основе решения X съезда РКП(б) «О замене разверстки натуральным налогом» положил начало перехода Советского государства к новой экономической политике¹² (далее – нэп).

Переход к нэп открывает новый этап в регулировании вопросов социального обеспечения.

В Тезисах ЦК РКП(б) о социальном страховании от 4 сентября 1922 г. был закреплён переход от государственного социального обеспечения к социальному страхованию: если в минувший период социальное обеспечение осуществлялось исключительно за счёт государства, то из новых отношений вытекала необходимость замены государственного социального обеспечения лиц, занятых наёмным трудом, социальным страхованием их за счёт предприятий, в которых они работали¹³.

Социальное обеспечение продолжало строиться на строго классовом подходе: его лишались бывшие помещики, фабриканты, офицеры белых армий, служащие полиции, лица, лишённые избирательных прав.

Начало новой экономической политики, проводившейся Советским государством, связано с принятием новых декретов в области социально-

¹¹ Там же. 1921. № 26. Ст. 147.

¹² О замене продовольственной и сырьевой разверстки натуральным налогом : декрет ВЦИК от 21 марта 1921 г. // Сайт Тихоокеанского гос. ун-та. URL: <https://pnu.edu.ru/> (дата обращения: 31.07.2020).

¹³ Тезисы ЦК РКП(б) о социальном страховании от 4 сентября 1922 г. // Вопросы страхования. 1922. № 1. С. 6.

го обеспечения, таких как: Декрет СНК РСФСР от 15 ноября 1921 г. «О социальном страховании лиц, занятых наемным трудом»¹⁴, Декрет СНК от 28 декабря 1921 г. «О социальном обеспечении при безработице»¹⁵, Декрет СНК РСФСР от 9 декабря 1921 г. «О социальном обеспечении при временной нетрудоспособности и материнству»¹⁶, Декрет СНК от 14 мая 1921 г. «Об улучшении постановки дела социального обеспечения рабочих, крестьян, семейств красноармейцев»¹⁷.

Указанные акты нормативно закрепляли социальное страхование лиц, занятых наемным трудом, предоставление социального обеспечения в связи с временной нетрудоспособностью, материнством, безработицей.

Однако нормы, регламентирующие вопросы защиты права на социальное обеспечение (административной, судебной), данные декреты не содержали.

Законодательно указанные вопросы регулировал принятый постановлением ВЦИК от 9 ноября 1922 г. Кодекс законов о труде РСФСР¹⁸ (далее – КЗоТ 1922 г.), который воспринял основные положения указанных выше декретов.

Данный кодекс, помимо регулирования трудовых отношений, регламентировал вопросы социального обеспечения (глава XVII КЗоТ 1922 г. именовалась «О социальном страховании»): предоставление пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, единовременного пособия на предметы ухода за ребенком (ст. 183), пособия на погребение (ст. 184), по безработице (ст. 185), социальное обеспечение при инвалидности (ст. 187), по потери кормильца (ст. 189).

Особенностью КЗоТ 1922 г. являлось закрепление в ст. 192 правила о возможности привлечения к уголовной ответственности за нарушение правил о социальном страховании.

Новая экономическая политика открыла и новые возможности защиты права на социальное обеспечение для лиц наемного труда и крестьянства. Если КЗоТ РСФСР 1918 г. не предусматривал защиты права на социальное обеспечение путем обращения в суд, то КЗоТ 1922 г. устанавливал такую форму защиты, предусматривая возможность защиты права на социальное обеспечение заинтересованных лиц путем обращения в примирительные камеры, третейские суды либо народные суды.

Все споры в соответствии со ст. 168 КЗоТ 1922 г., возникавшие в связи с применением наемного труда, могли разрешаться двумя способами:

- 1) в порядке примирительного разбирательства:
 - в расценочно-конфликтных комиссиях;
 - примирительных камерах;
 - третейских судах;

¹⁴ СУ РСФСР. 1921. № 76. Ст. 627.

¹⁵ Там же. 1922. N 1. Ст. 23.

¹⁶ Там же. 1921. № 79. Ст. 682.

¹⁷ Там же. № 48. Ст. 236.

¹⁸ Там же. 1922. № 70. Ст. 903.

2) в принудительном порядке: в этих случаях споры разрешались в особых сессиях народных судов.

В особых сессиях народных судов рассматривались все индивидуальные споры, в том числе социально-обеспечительные, между нанимателями, рабочими и служащими, даже если такие споры не получили разрешения в примирительном порядке.

Порядок разрешения заявлений о нарушении права в судах регулировался в соответствии с правилами, установленными в Положении о судостроительстве РСФСР¹⁹ и в ГПК РСФСР, утвержденный постановлением ВЦИК от 11 ноября 1922 г.²⁰

В 1927 г. споры по вопросам назначения пенсий и пособий по социальному страхованию были объявлены неподведомственными судам в связи с изданием разъяснения Пленума Верховного Суда РСФСР от 17 января 1927 г. «О неподсудности судам споров, касающихся вопросов назначения пенсий и пособий по соцстраху»²¹. В рамках гражданского судопроизводства рассматривались иски о возмещении вреда при утрате застрахованными лицами трудоспособности, а также регрессные иски страховых касс к предприятиям, на которых произошло трудовое увечье²².

Увеличивался объем полномочий профсоюзов в области защиты права на социальное обеспечение работников, в тот период они получили еще большую конкретизацию.

Осуществление препятствий в деятельности профсоюзных органов могло служить основанием для привлечения нарушителей к уголовной ответственности. Статья 134 УК РСФСР 1922 г.²³ за воспрепятствование законной деятельности фабзавкомов (месткомов), профсоюзов и их уполномоченных или препятствование использованию ими их прав предусматривала наказание в виде лишения свободы, штрафом или конфискацией имущества.

28 мая 1922 г. постановлением ВЦИК было принято «Положение о прокурорском надзоре»²⁴, которое впервые в истории советской России в составе Народного комиссариата юстиции была учреждена Государственная прокуратура, в функции которой входили полномочия по осуществлению надзора за исполнением любых законов (так называемого «общего надзора»), в том числе и законодательства, регулировавшего вопросы социального обеспечения.

На прокуроров возлагался надзор за законностью действий всех органов власти, в том числе Наркомата труда РСФСР и его органов.

¹⁹ СУ РСФСР. 1922. № 69. Ст. 902.

²⁰ Свод законов РСФСР. Т. 2. С. 7.

²¹ См.: *Благодир А. Л.* Отношения по обязательному социальному страхованию в предмете трудового права : история и современное состояние // Журнал российского права. 2018. № 7. С. 75. URL: <https://cyberlenika.ru/> (дата обращения: 31.07.2020).

²² См.: Там же.

²³ СУ РСФСР. 1922. № 15. Ст. 153.

²⁴ Там же. № 36. Ст. 424.

С 1929 г. руководство Советского государства взяло курс на форсированное развитие экономики страны, который проводился до начала Великой Отечественной войны. В этот период был взят курс на индустриализацию, проводимую так называемыми «пятилетками», и коллективизацию сельского хозяйства.

Новые направления в экономическом развитии страны обуславливали появление новых нормативных актов в области социального обеспечения.

Одним из них является Положение о пенсиях и пособиях по социальному страхованию, утвержденное 13 февраля 1930 г. постановлением ЦИК СНК СССР, которое именуется «малой кодификацией»²⁵.

23 июня 1931 г. было принято постановление ЦИК и СНК СССР «О социальном страховании», которое поставило размеры пособий по временной нетрудоспособности в зависимость от принадлежности к социальной группе (рабочие или служащие), членства в профсоюзе, общего трудового стажа²⁶.

Данное постановление, а также постановления СНК СССР и ВЦСПС от 10 сентября 1933 г. «О порядке слияния НКТ СССР с ВЦСПС»²⁷, ЦИК и СНК СССР от 23 августа 1931 г. «О порядке уплаты взносов на социальное страхование»²⁸ закрепили положения о передаче вопросов организации и финансирования социального страхования в ведение профсоюзов.

В соответствии с п. 1 постановления СНК СССР и ВЦСПС от 10 сентября 1933 г. «О порядке слияния НКТ СССР с ВЦСПС» с 15 сентября 1933 г. Всесоюзному центральному совету и центральным комитетам профессиональных союзов были переданы все средства социального страхования (4 млрд 500 млн руб.); состоящие в ведении Народного комиссариата труда Союза ССР и его органов (в том числе органов социального страхования) санатории, дома отдыха, научные институты и другие учреждения, а также помещения и имущество; кадры органов труда и социального страхования.

Роль профессиональных союзов в рассматриваемый период в области защиты прав работников еще более возросла.

Постановление ЦИК и СНК СССР от 23 августа 1931 г. «О порядке уплаты взносов на социальное страхование» (ст. 9, 10) устанавливало социально-обеспечительную ответственность предприятий и организаций за неуплату в срок страховых взносов: на недоимку страхового взноса начислялась пеня в размере 0,1 % за каждый день просрочки.

13 февраля 1930 г. постановлением ЦИК СССР, СНК СССР было утверждено Положение о пенсиях и пособиях по социальному страхова-

²⁵ Собр. законодательства СССР. 1930. № 11. Ст. 131. См. также: *Мачульская Е. Е.* Право социального обеспечения : учебник для СПО. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2016. С. 53.

²⁶ Собр. законодательства СССР. 1931. № 41. Ст. 283.

²⁷ Там же. 1933. № 57. Ст. 333.

²⁸ Там же. 1931. № 54. Ст. 349.

нию²⁹. В данном едином нормативном акте определялся порядок установления и назначения пенсий (по инвалидности, по случаю потери кормильца, по старости) и пособий (по временной нетрудоспособности, по случаю рождения ребенка, на погребение, по безработице).

С ростом колхозов (сплошной коллективизацией) повсеместно возникли кассы взаимопомощи колхозников, которые пришли на смену крестьянским обществам взаимопомощи. Постановлением ЦИК и СНК РСФСР от 13 марта 1931 г. было утверждено Положение о кассах взаимопомощи колхозников и колхозниц, возложившее на кассы функции по оказанию помощи тем колхозникам, которые в силу различных причин потеряли трудоспособность и не могли своим личным трудом принимать участие в работе колхоза, содержании яслей, детских площадок, домов для престарелых³⁰.

В Положении от 13 марта 1931 г. (ст. 8) было закреплено, что руководство кассами общественной взаимопомощи колхозников и колхозниц и контроль за их работой возлагался на сельсоветы, а также на соответствующие органы социального обеспечения на местах. Общий контроль за работой касс осуществляли народные комиссариаты социального обеспечения РСФСР и автономных республик.

К принятию Конституции (Основного закона) СССР 1936 г.³¹ в нашей стране в основном сложилась система социального обеспечения, охватывающая всех трудящихся. 1936 г. – год окончания второй пятилетки индустриализации; статистические данные констатируют успехи индустриализации, имел место рост промышленного производства, а также успехи в области сельского хозяйства, что влияло на рост внутреннего валового продукта в СССР.

В ст. 120 Конституции СССР 1936 г., закрепившей победу социализма, в качестве конституционного права впервые было закреплено право на материальное обеспечение в старости, в случае болезни и потери трудоспособности.

В Основном законе страны было закреплено также право на обжалование в суд любых решений и действий, тем не менее, в связи с тем что нормы Конституции СССР 1936 г. не имели прямого действия, судебный способ защиты права на практике не действовал.

Нормативное закрепление вопросов социального обеспечения в период Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. не было приоритетным, «в суровые военные годы законодательство о труде способствовало мобилизации всех сил страны на героическую борьбу с фашизмом»³², внимание на законодательном уровне уделялось в основном социальному обеспечению военнослужащих, их семьям.

Можно указать нормативный акт, принятый в период Великой Отечественной войны 1941–1945 гг., который регулировал вопросы социаль-

²⁹ Собр. законодательства СССР. 1930. № 11. Ст. 131.

³⁰ СУ РСФСР. 1931. № 16. Ст. 184.

³¹ Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. № 283. 6 дек.

³² Андреев В. С. Указ. соч. С. 325.

ного обеспечения военнослужащих, – это Положение о порядке назначения и выплаты пособий семьям военнослужащих рядового и младшего начальствующего состава в военное время, утвержденное Указом Президиума ВС СССР от 26 июня 1941 г.

В случае, если возникал спор по поводу назначения пособия, решение комиссии по назначению пособий могло быть обжаловано лишь в областной (краевой) исполнительный комитет и Совнарком республики, не имевшей областного деления, решение последнего являлось окончательным.

Окончание Великой Отечественной войны следует обозначить как открытие нового периода (1945–1989 гг.) социального обеспечения в истории Советского государства, именуемый периодом огосударствления³³.

Важнейшим послевоенным нормативным актом в области социального обеспечения явились принятие 14 июля 1956 г. Закона СССР «О государственных пенсиях»³⁴ и утверждение 5 февраля 1955 г. ВЦСПС Положения о порядке назначения и выплаты пособий по государственному социальному страхованию³⁵.

Эти нормативные акты предусматривали значительное расширение круга лиц, имевших право на пенсию, законодательно закреплялось повышение размеров пенсий.

Их решения могли быть обжалованы лишь в административном порядке в исполнительный комитет районного (городского) Совета народных депутатов, споры по вопросам пенсионного обеспечения не были подведомственны судам.

Закон о государственных пенсиях 1956 г. – первый советский закон, установивший право на государственную пенсию для рабочих, служащих, военнослужащих, учащихся, граждан, ставших инвалидами в связи с выполнением государственных и общественных обязанностей. Такие пенсии назначались по старости, инвалидности, по случаю потери кормильца.

Система пособий по государственному социальному страхованию, а именно: пособие по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, на рождение ребенка, на погребение, по переквалификации – была установлена Положением ВЦСПС от 5 февраля 1955 г., которым вопросы назначения пособий, рассмотрения споров в связи с установлением пособий, а также контроль выплаты пособий были переданы в ведение профсоюзных органов.

Так же как и споры в связи с пенсионным обеспечением, установленным Законом о государственных пенсиях 1956 г., жалобы на отказ в пособии, неправильное установление его размера, которое назначалось комиссиями по социальному страхованию при фабричных, заводских и местных комитетах профсоюзов либо первичной профсоюзной организацией, могли быть поданы в вышестоящий профсоюзный орган.

³³ См.: Мачульская Е. Е. Указ. соч. С. 61.

³⁴ Ведомости ВС СССР. 1956. № 15. Ст. 313.

³⁵ Бюллетень ВЦСПС. 1955. № 4.

Последней инстанцией для обжалования принятых решений выступал областной, краевой или республиканский комитет профсоюза.

Вопросы назначения, исчисления и выплаты пособий, споры, связанные с реализацией гражданами права на пенсию в рамках обязательного (государственного) пенсионного страхования³⁶, не были подведомственны судам.

Такой же исключительно административный порядок обжалования решений комиссии о назначении государственных пособий многодетным и одиноким матерям предусматривало в ст. 24 Положение о порядке назначения и выплаты пособий беременным женщинам, многодетным и одиноким матерям, утвержденное постановлением Совета министров СССР от 12 августа 1970 г.³⁷

Закон о государственных пенсиях 1956 г. уже не предусматривал дифференциации в пенсионном обеспечении трудящихся по ведомственному признаку, пенсионная система стала общей для всех рабочих и служащих, за исключением членов колхозов и нетрудоспособных лиц, не имевших необходимого стажа для назначения пенсии.

До 1964 г. члены колхозов государственными пенсиями не обеспечивались. Первым нормативным актом, закрепившим пенсионное обеспечение членов колхозов, стал Закон СССР от 15 июля 1964 г. «О пенсиях и пособиях членам колхозов»³⁸, предусмотревший право на пенсии по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца для членов колхозов, а также право на пособие по беременности и родам для женщин – членов колхозов. В вопросах назначения пенсионного обеспечения принятый закон отсылал к положениям Закона СССР 1956 г. «О государственных пенсиях», предусматривая аналогичный с ним порядок разрешения споров по вопросам социального обеспечения.

С принятием Конституции СССР 1977 г. (в ст. 57, 58) было закреплено право всех граждан СССР на судебную защиту от посягательств на жизнь и здоровье, на личную свободу и имущество, а действия должностных лиц, совершенные с нарушением закона, с превышением полномочий, ущемлявшие права граждан, могли быть в установленном законом порядке обжалованы в суд.

Однако, поскольку Конституция СССР 1977 г., как и конституции союзных республик, законами прямого действия не являлись, судебная защита права на социальное обеспечение была невозможна³⁹.

В указанный период происходит выделение права на социальное обеспечение в отдельную отрасль советского права.

Следует особо отметить, отсутствие возможности защитить свои права на пенсионное и иное социальное обеспечение путем обращения в суд

³⁶ О государственных пенсиях : закон СССР от 14 июля 1956 г. (ч. 2 ст. 5) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1956. № 15. Ст. 313.

³⁷ СП СССР. 1970. №15. Ст. 123 ; 1981. № 2. Ст. 3.

³⁸ Ведомости ВС СССР. 1964. № 29. Ст. 340.

³⁹ См.: Макаров А. А. Право на судебную защиту // Административное и муниципальное право. 2017. № 1.

отчасти компенсировалось значительной ролью профсоюзных органов в защите социально-обеспечительных прав трудящихся.

Так, в соответствии со ст. 52 постановления Совмина СССР и ВЦСПС от 23 февраля 1984 г. № 191 «О пособиях по государственному социальному страхованию» пособия назначались профсоюзным комитетом предприятия, учреждения, организации или создаваемой им комиссией по социальному страхованию и выплачивались работодателем по месту работы или учебы в счет взносов на социальное страхование. В соответствии с данным постановлением (ст. 52) споры, связанные с выдачей пособий, были неподведомственны судам, а разрешались вышестоящими профсоюзными органами⁴⁰.

В советский период профсоюзы имели достаточно широкие полномочия по охране и защите трудовых и социальных прав трудящихся, охране их здоровья, выплате пособий по нетрудоспособности, в случае нарушения трудового законодательства, волокиты, бюрократизма, невыполнения обязательств по коллективному договору.

Органы профсоюзов (комитеты ФЗМК) выступали в качестве второй инстанции при разрешении трудовых споров между работником и администрацией: они могли отменить решение комиссии по трудовым спорам и вынести новое постановление по существу. В компетенцию профессиональных союзов (ФЗМК) входило и рассмотрение в досудебном порядке вопросов о материальной ответственности предприятия (учреждения, организации) за причинение работнику вреда, вызванного повреждением его здоровья⁴¹.

Из изложенного следует, что законодательство о труде в советский период предоставляло весомые полномочия профсоюзам, а также инспекции труда, определяло механизмы реализации полномочий указанных органов как в сфере охраны права на труд, так и права на социальное обеспечение в современном его понимании (охрана здоровья, обеспечение исполнения законов в случае несчастных случаев на производстве).

Период перестройки (1985–1991 гг.) характеризуется повышением социального обеспечения граждан: увеличиваются размеры пенсий, пособий различным категориям граждан. Защита права на социальное обеспечение по-прежнему была возможна лишь в административном порядке.

В 1989 г. был принят Закон СССР от 2 ноября 1989 г. № 719-1 «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан»⁴² и установлена возможность судебного обжалования неправомερных действий органа государственного управления или должностного лица.

⁴⁰ Свод законов СССР. Т. 2. С. 686.

⁴¹ См.: Шеломов Б. А. Контроль профсоюзов за соблюдением трудового законодательства : учеб. пособие по спецкурсу для студ. Высшей школы профдвижения. М., 1980. С. 184–185.

⁴² Ведомости СНД и ВС СССР. 1989. № 22. Ст. 416.

Данный акт вступил в силу с 1 июля 1990 г. Учитывая, что законодательные акты СССР в области социального обеспечения не предусматривали возможности обжалования решений и действий должностных лиц по вопросам обеспечения пенсиями либо пособиями в суд, то на обжалование указанных решений и действий в области социального обеспечения данный закон не распространялся.

Вместе с тем в 1990 г. в области пенсионного обеспечения, до официального распада СССР⁴³, был принят Закон РФ от 20 ноября 1990 г. № 340-1 «О государственных пенсиях в Российской Федерации»⁴⁴, предусматривавший возможность обжалования в суд решений по вопросам назначения и выплаты пенсии, удержаний из пенсии, взыскания излишне выплаченных сумм пенсии лишь при соблюдении двух условий: после разрешения пенсионного спора вышестоящим органом социальной защиты населения и при несогласии заявителя с решением данного органа.

Позже (5 сентября 1991 г.) Съездом народных депутатов СССР была принята «Декларация прав и свобод человека»⁴⁵, которая в ст. 25 гарантировала социальные права каждому человеку. Декларация имела прямое действие и в ст. 16 гарантировала судебную защиту всех прав и свобод, закрепленных в ней, в том числе права на социальное обеспечение.

Таким образом, на этапе становления советской власти до 1922 г. способы защиты права на социальное обеспечение не были развиты и сводились лишь к ведомственному обжалованию решений нижестоящих органов социальной защиты в вышестоящие; с 1922 г. рассматриваемое право можно было защитить также путем обращения в суд и органы прокуратуры; с 1933 г., вплоть до Великой Отечественной войны, профсоюзная защита обеспечивала высокую эффективную защиту права на пенсионное обеспечение, выплату пособий, иных видов социального обеспечения⁴⁶. Периоды, имевшие особенности защиты права на социальное обеспечение, указанные в настоящей статье, можно обозначить следующим образом: с 1917 по 1921 г., с 1921 по 1929 г., с 1929 по 1941 г., с 1941 по 1945 г., с 1945 по 1989 г., с 1990 по 1991 г. В постсоветский период защита права на социальное обеспечение стала обеспечиваться системой государственных органов, и гражданин имел право обратиться за защитой как в административном порядке, так и в судебные органы. Тем не менее в настоящее время обращает на себя внимание стабильно высокое число исковых заявлений, удовлетворяемых судами при рассмотрении споров в области социального обеспечения: так, в 2018 г. было рассмотрено споров:

⁴³ 26 декабря 1991 г. Совет республик Верховного Совета СССР принял декларацию о прекращении существования СССР в связи с образованием Содружества Независимых Государств.

⁴⁴ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 27. Ст. 351.

⁴⁵ Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1991. № 37. Ст. 1083.

⁴⁶ В советскую эпоху нынешними россиянами констатируется социальная защищенность граждан со стороны профсоюзов (см.: *Выжткович В.* Ностальгия по СССР // Рос. газета. 2019. 1 авг.).

возникших из пенсионного законодательства – 94 052, из них удовлетворено – 82 540 (88 %); всего социальных споров – 39 934, из них удовлетворено – 33 225 (83 %). В 2019 г. судами рассмотрено споров: возникших из пенсионного законодательства – 103 166, из них удовлетворено – 89 358; всего социальных споров – 37 428, из них удовлетворено – 32 309, т. е. доля удовлетворенных исков составляла высокие 86 %⁴⁷, что свидетельствует, с одной стороны, о высокой эффективности его защиты со стороны судов, а с другой – о высоком показателе нарушений социальных прав граждан со стороны государственных (уполномоченных) органов, отвечающих за социальное обеспечение, а также дефектах законодательного регулирования.

⁴⁷ URL: <http://stat.апи-пресс.рф/stats/ug/t/14/s/17> (дата обращения: 26.01.2021).

Библиографический список

Андреев В. С. Научные труды. М. : Издательский центр университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), 2013. Т. 1

Благодир А. Л. Отношения по обязательному социальному страхованию в предмете трудового права : история и современное состояние // Журнал российского права. 2018. № 7.

Выжуткович В. Ностальгия по СССР // Рос. газета. 2019. 1 авг.

Макаров А. А. Право на судебную защиту // Административное и муниципальное право. 2017. № 1.

Мачульская Е. Е. Право социального обеспечения : учеб. для СПО. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2016.

Скачкова Г. С. Трудовой договор в России от Кодекса законов о труде 1918 г. до Трудового кодекса 2001 г. // Труды Института государства и права РАН. 2017. Т. 12, № 2.

References

Andreev V. S. Scientific works. M. : Publishing Center of the Kutafin University (MSLA), 2013. Vol. 1.

Blagodir A. L. Relations on compulsory social insurance in the subject of labor law: history and current state // Journal of Russian Law. 2018. № 7.

Vyzhutkovich V. Nostalgia for the USSR // Russian newspaper. 2019. August 1.

Makarov A. A. The right to judicial protection // Administrative and municipal law. 2017. № 1.

Machulskaya E. E. Social Security Law: textbook for SPO. 3rd ed., reprint. and add. M. : Yurayt, 2016.

Skachkova G. S. Labor contract in Russia from the Code of Labor Laws of 1918 to the Labor Code of 2001 // Proceedings of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences. 2017. Vol. 12, № 2.

Для цитирования:

Гусев А. Ю., Яхина М. Р. Защита права на социальное обеспечение в России (советский период) // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 4 (47). С. 295–309. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3719>

Recommended citation:

Gusev A. Yu., Yakhina M. R. Protection of the right to social security in Russia (soviet period) // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 4 (47). P. 295–309. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3719>

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Гусев А. Ю., кандидат юридических наук, доцент Департамента теории права и межотраслевых юридических дисциплин факультета права, судья Ростовского районного суда Ярославской области

E-mail: agusev@hse.ru

Яхина М. Р., кандидат юридических наук, доцент Департамента систем судопроизводства и уголовного права факультета права

E-mail: MYakhina@hse.ru

National Research University «Higher School of Economics»

Gusev A. Yu., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Theory of Law and Intersectoral Legal Disciplines, Faculty of Law, Judge of the Rostov District Court of the Yaroslavl Region

E-mail: agusev@hse.ru

Yakhina M. R., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Judicial System and Criminal Law, Faculty of Law

E-mail: MYakhina@hse.ru