



АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

И.В. Сивакова*

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В СИСТЕМЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ: ПОВТОРЕНИЕ ИСТОРИЧЕСКОГО ОПЫТА

Аннотация: В статье анализируется последовательная цепь изменений порядка управления и организации отечественной системы социального обеспечения, которая прослеживается с самого начала ее становления после октябрьской революции 1917 г. Исторический опыт администрирования социального обеспечения в условиях советской государственности позволяет провести ряд параллелей с последними реорганизационными решениями российского правительства в этой области и дать им объективную оценку. Вопросы реализации социальной политики государства периодически перераспределялись между тремя ведомствами (народными комиссариатами или министерствами), возглавлявшими отрасли здравоохранения, охраны труда и непосредственно социального обеспечения. Эти административные решения оказывали непосредственное влияние на формирование системы источников права социального обеспечения. Централизованное управление всей системой социального обеспечения со стороны одного властного органа приводит к тенденциям кодификации социального законодательства, тогда как административное разделение вопросов социального обеспечения между отдельными ведомствами приводит к еще большему разрастанию нормативно-правовой массы.

Ключевые слова: социальное обеспечение, социальная защита, социальное страхование, Наркомат социального обеспечения, кодификация социального законодательства, страховые взносы, Госкомтруд СССР, Министерство социального обеспечения, социальная политика, Минздравсоцразвития РФ

DOI: 10.7256/1994-1471.2014.3.9474

Административная реформа, которая проводится поэтапно, начиная с 2010 года, не обошла стороной и область социального обеспечения. Постановлением Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 610¹

утверждено Положение о новом органе федеральной исполнительной власти – Министерстве труда и социальной защиты РФ, в ведение которого перешли все ключевые вопросы управления системой социального обеспече-

¹ Постановление Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 610 «Об утверждении Положения о Министерстве

труда и социальной защиты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 26. Ст. 3528.

© Сивакова Ирина Васильевна

* Кандидат юридических наук, кафедра гражданского права и процесса, Институт экономики, управления и права (отдел дистанционного обучения Нижегородского государственного архитектурно-строительного университета)

[nnov5@yandex.ru]

603950, г. Нижний Новгород, ул. Ильинская, д. 65.



ния, в т.ч. контроль и координация деятельности Пенсионного фонда РФ и Фонда социального страхования РФ. Таким образом, большая часть отрасли социального страхования (пенсии и на случай безработицы) и частично государственного социального обеспечения организационно присоединились к блоку бывшего Министерства труда РФ, выделившись из состава прежнего Министерства здравоохранения и социального развития РФ². За современным Министерством здравоохранения РФ сохранилось ведение системой обязательного медицинского страхования³.

За период своей работы (2004–2012 гг.) Минздравсоцразвития принял и опубликовал порядка 700 подзаконных нормативно-правовых актов по вопросам как организации системы социального страхования, так и порядка назначения и выплат социального обеспечения. В то время как непосредственно здравоохранению было посвящено более 12,5 тысяч нормативно-правовых актов. Даже приблизительные подсчеты показывают, что регламентация вопросов социального обеспечения населения занимала не больше 5% от всего объема правотворческой работы министерства. Разумеется, объединение столь важных и емких отраслей, как здравоохранение и социальное обеспечение под началом одного министерства уже свидетельствовало о том, что доминировать изначально будет «родная» сфера его деятельности, а присоединенный социальный блок останется на вторых ролях.

История развития системы социального обеспечения в России свидетельствует о том, что проблема поиска оптимальной схемы администрирования этой области отнюдь не нова. Со времен установления РСФСР до ее распада ведомственная организация социального обеспечения в государственном масштабе периодически претерпевала изменения. Особенно ярко это проявилось на первых трех этапах развития нового советского государства – переходный этап (с октября 1917 г. до 1918 г.), «военный коммунизм» (1918–1921 гг.) и нэп (1921–1928 гг.).

1 (14) ноября 1917г.⁴ на базе бывшего Министерства государственного призрения был

образован Народный комиссариат государственного призрения⁵, самостоятельный государственный орган, ведавший вопросами социального обеспечения на общереспубликанском уровне. Первоначально комиссариат занимался лишь отдельными вопросами социального обеспечения: охрана и поддержка материнства, детства, беспризорности и т.п. Все полномочия в области социального обеспечения увечных воинов были переданы Всероссийскому союзу увечных воинов (декрет СНК от 29 декабря 1917г. (11 января 1918г.)⁶), т.е. фактически не орган государственной власти, а некая автономная саморегулируемая организация ведала и распоряжалась государственными средствами, выделенными на цели социального обеспечения военнослужащих.

Долго такая ситуация не могла сохраняться. В Объяснительной записке Народного комиссариата государственного призрения от (13) 26 апреля 1918г. №451/162⁷ к проекту декрета «О разъяснении и изменении декрета от 23 декабря 1917г.» говорилось: «дело социального обеспечения увечных воинов должно находиться в руках государственной власти – центральных и местных комиссариатов социального обеспечения, расходование государственных средств должно находиться под контролем и санкцией Советской власти на местах»⁸. Вскоре декретом

⁵ Первый нарком государственного призрения А.М. Коллонтай в своих мемуарах так описывает первые дни деятельности Народного комиссариата государственного призрения в октябре 1917г.: «В.И. Ленин приказал немедленно занять министерство государственного призрения. Когда на следующий день мы вошли в министерство, навстречу тотчас хлынул поток уходящих прочь служащих. Уходя, чиновники, не желавшие служить большевикам, захватили и ключи от кассы. Положение оказалось просто отчаянным. Государственное призрение – такое учреждение, что работу не оставишь: тут и приюты, и увечные воины, и больницы... Огромное поле работы! А ключей нет... Говорят: ищите сами. Пришлось кое-кого арестовать. Через два дня ключи нашлись...» (Коллонтай А.М. Воспоминания об Ильиче. – М.: Политиздат, 1971. С. 4–9).

⁶ Декрет СНК «О передаче дела помощи увечным воинам и их семьям в ведение Всероссийского совета увечных воинов» от 29 декабря 1917 г.(11 января 1918 г.) // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1918. № 13. Ст.186.

⁷ В документе указано, что он исходит от Народного комиссариата государственного призрения, при том что принятым в этот же день декретом СНК от 13 (26) апреля 1918г. комиссариат государственного призрения был переименован в Народный комиссариат социального обеспечения по причине того, как указывалось в документе, что «существующее название не соответствует социалистическому пониманию задач социального обеспечения и является пережитком старого времени, когда социальная помощь носила характер милостыни и благотворительности» (ГАРФ. Ф. А413. Оп. 2. Д. 1. Л. 2).

⁸ ГАРФ. Ф. А413. Оп. 2. Д. 1. Л. 9 (об.).

² Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 321 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 28. Ст. 2898.

³ Постановление Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 608 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 26. Ст. 3526.

⁴ Ленинские декреты о социальном обеспечении / М.Л. Захаров, В.В. Караваев, А.Н. Колесников, Я.М. Фогель, отв. ред.: В.П. Барыбина. – М.: юр. лит., 1972. С. 174.



СНК «О социальном обеспечении увечных воинов» от 20 апреля 1918г.⁹ система управления делом социального обеспечения была полностью закреплена за Народным комиссариатом социального обеспечения и его отделами при местных советах.

С началом «военного коммунизма» встает вопрос об унификации и перестроении всей системы социального обеспечения на основе новых принципов советского государства и права. 26 октября 1918г. объединенное заседание пленумов Всероссийского и Московского и Петербургского Советов профсоюзов вынесло резолюцию: при Народном комиссариате труда должен быть создан отдел социального обеспечения, возглавляющий во всероссийском масштабе все дело социального страхования. Совет по делам страхования и Народный комиссариат социального обеспечения должны быть ликвидированы и влиться в общую работу отделов народного комиссариата труда и его отделов на местах. Президиуму ВЦСПС поручалось разработать и принять новое положение о всеобщем социальном обеспечении¹⁰.

По вопросу построения системы управления делом социального обеспечения между народными комиссариатами труда и социального обеспечения начинаются длительные прения. НКСО выступил за построение упрощенной организационной системы социального обеспечения на основе мелких нестраховых организаций. Он возражал против слияния отделов охраны труда с отделами социального обеспечения при Народном комиссариате труда и предлагал включить отдел социального страхования в свой состав, разделив социальное страхование и охрану труда¹¹.

Против этого возражал Народный комиссариат труда: «следует не только не пытаться отрывать дело социального страхования от Комиссариата Труда, но слить с ним деятельность обособленно существующего Комиссариата Социального Обеспечения, имея в виду

проникновение всей его деятельности пролетарскими началами взамен начал филантропии, благотворительности, до сих пор еще остающимися действовать там»¹². В итоге была поддержана позиция НКТ, но уже тогда его сотрудники отмечали, что в «переходе к полному и всеобщему социальному обеспечению были заложены те организационные неурядицы, которые вызвали затем бесконечные трения с Наркомсобесом»¹³.

На всем протяжении «военного коммунизма» НКСО преследовала череда преобразований. Постановлением СНК от 27 марта 1919г.¹⁴ с 1 января 1919г. из его компетенции было выделено обеспечение всех трудящихся, утративших трудоспособность в соответствии с Положением от 31 октября 1918г.¹⁵, обеспечение инвалидов труда, не получивших пенсий до 1 января 1919г., и обеспечение пенсионеров, уже получающих пенсии согласно Уставу «О промышленном труде»¹⁶. За органами социального обеспечения оставалось только обеспечение инвалидов войны.

В ноябре 1919г. комиссариаты труда и социального обеспечения были объединены в Народный комиссариат труда и социального обеспечения¹⁷, в котором социальное обеспечение и охрана труда составляли самостоятельную секцию с представительством в СНК¹⁸. Однако практика показывала бесперспективность этого решения. Например, в протоколе III Совещания представителей отделов социального обеспечения Нижегородской губернии отмечалось: «На подотделе пенсий и пособий очень

⁹ Декрет СНК «О социальном обеспечении увечных воинов» от 20 апреля 1918 г. // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1918. № 34. Ст. 458.

¹⁰ О социальном обеспечении. Резолюция соединенного заседания пленумов Всероссийского и Московского Советов профессиональных союзов с представителями от Петербургского совета профсоюзов от 26 октября 1918 г. // Бюллетень отдела социального страхования и охраны труда при Народном комиссариате труда. 1919. № 5. С. 22–23.

¹¹ Зенькович (Радус) В.А. Социальное обеспечение и профессиональные союзы (Доклад на объединенном заседании пленумов Московского и Всероссийского Советов Профессиональных союзов 26 октября 1918г.) // Бюллетень отдела социального страхования и охраны труда Народного комиссариата труда. 1919. № 5. С. 6–8.

¹² Зенькович (Радус) В.А. Социальное обеспечение и профессиональные союзы (Доклад на объединенном заседании пленумов Московского и Всероссийского Советов Профессиональных союзов 26 октября 1918г.) // Бюллетень отдела социального страхования и охраны труда Народного комиссариата труда. 1919. № 5. С. 6.

¹³ Аникст А. Этапы развития Народного Комиссариата Труда. – М.: Вопросы труда, 1923. С. 12–13.

¹⁴ Постановление СНК «О размежевании функций Народных комиссариатов труда и социального обеспечения» от 27 марта 1919 г. // Сборник декретов и постановлений Народного комиссариата социального обеспечения о гражданских пенсиях. – М.: изд. НКСО, 1919. С. 3–4.

¹⁵ Положение СНК «О социальном обеспечении трудящихся» от 31 октября 1918 г. // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1918. № 89. Ст. 906.

¹⁶ Устав о промышленном труде // Свод законов Российской империи. Т. XI. Ч. 2 – СПб.: гос. тип., 1913.

¹⁷ Вишневецкий А.И. Развитие законодательства о социальном страховании в России. Законодательство царского времени и советского правительства. Изд. 2-е. – М.: Вопросы труда, 1926. С. 92.

¹⁸ Винокуров А. (Вив). Новый закон о полном социальном обеспечении трудящихся. – М.: изд. НКСО, [1919]. С. 7.



болезненно отразилось слияние собесов с отделом труда. Отсутствие технических сил в подотделе и руководителей работами свели таковую чуть ли не к одному выписыванию пенсий и пособий. Между тем далеко еще недостаточно освидетельствовать трудящегося и назначения ему пенсии, главное же – установить, действительно ли человек нуждается в пенсии, но для этого нужен штат обследователей, а их нет на бирже труда. Таким образом, возможно, что и деньги, и время бросается на ветер, и пенсии выдаются тем, кому не следует»¹⁹.

Объединенный комиссариат просуществовал недолго: он все больше превращался в орган принудительной реализации трудовой повинности, и наличие в его составе «чисто гуманитарного института социального обеспечения входило в противоречие с основным характером его работы»²⁰. Постановлением ВЦИК и СНК от 21 апреля 1920г.²¹ Народный комиссариат труда и социального обеспечения был разделен, и все вопросы социального обеспечения перешли к НКССО.

С этого времени НКССО приступает к разработке проекта «Кодекса законов о социальном обеспечении». Комиссариат заявлял, что кроме объединения многочисленных законов о социальном обеспечении проект вносил многие улучшения: круг обеспечиваемых расширился крестьянской беднотой, лицами, привлекаемыми к трудовой повинности, учащимися и др.; вводились новые виды обеспечения: обеспечение семейств при полной инвалидности кормильца семьи, при мобилизации кормильца семьи на трудовую повинность; повышались нормы пенсий и пособий²². Работа над проектом кодекса шла на протяжении 1920 г., но вследствие перехода государства к новой экономической политике кодекс так и не был утвержден СНК и навсегда остался в проекте.

С образованием СССР и принятием нэпа в системе социального обеспечения вновь проявляются две основные формы – социальное страхование (основывалось на перечислении

страховых взносов мелкими частными предприятиями) и социальное обеспечение (за счет государственных бюджетных средств). Конституция СССР 1924 г. относилась к компетенции высших союзных органов государственной власти полномочия по установлению основных законов о труде. Фактически сюда включались все вопросы, подведомственные Народным комиссариатам труда СССР и РСФСР, – в т.ч. и социальное страхование. Государственное социальное обеспечение и крестьянская общественная взаимопомощь относились к предметам исключительного ведения союзных республик – в частности, РСФСР. Этими вопросами заведовал НКССО РСФСР.

В литературе тех лет высказывалась критика произошедшего раскола «единства системы, которое существовало в период, когда НКССО всецело осуществлял функции того органа, на обязанности которого, по самой природе его, должно лежать социальное обеспечение трудящихся»²³. Официальным обоснованием такого решения было следующее: «переход в НКТ дела социального страхования кладет предел организационному отрыву страхования от всей прочей работы по обслуживанию интересов труда»²⁴.

Организация социального страхования трудящихся в СССР была построена по единой четкой вертикали – от районных страховых касс и пунктов на местах до Союзного совета и Центрального управления социального страхования при Народном комиссариате труда СССР. Реализация государственного пенсионного обеспечения возлагалась на НКССО и его территориальные органы (собесы), что было нормативно закреплено в новом Положении «О Народном комиссариате социального обеспечения РСФСР», утвержденном постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 15 марта 1926г.²⁵

Административное разделение системы социального обеспечения между народными комиссариатами труда и социального обеспечения предопределило отказ от намечившейся в период «военного коммунизма» тенденции к кодификации социального законодательства. В результате это привело к значительному

¹⁹ ЦАНО. Ф. 1984. Оп. 1. Д.2. Л. 6–7.

²⁰ Вишневецкий А.И. Развитие законодательства о социальном страховании в России. Законодательство царского времени и советского правительства. Изд. 2-е. – М.: Вопросы труда, 1926. С. 93–94.

²¹ Постановление ВЦИК и СНК «О разделении Народного комиссариата труда и социального обеспечения на два комиссариата: Народный комиссариат труда и Народный комиссариат социального обеспечения» от 21 апреля 1920г. // Сборник декретов, постановлений, циркуляров и распоряжений по социальному обеспечению. – М.: гос. изд., 1921. С. 3.

²² Народный комиссариат социального обеспечения. Отчет за 1920г. – М.: тип. В.Ц.И.К.С., 1920. С. 2.

²³ В.В. О единстве системы социального обеспечения (в порядке обсуждения) // Вопросы социального обеспечения. 1926. № 2. С. 8.

²⁴ Немченко Л.П. Тезисы по социальному страхованию. К IV-му Всероссийскому съезду отделов труда // Вопросы страхования. 1923. № 11. С. 3.

²⁵ Постановление ВЦИК и СНК РСФСР об утверждении Положения «О Народном комиссариате социального обеспечения РСФСР» от 15 марта 1926 г. // Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства РСФСР. 1926. №16. Ст. 129.



увеличению нормативной массы, регламентировавшей, в частности, правоотношения в области обеспечения всех случаев наступления нетрудоспособности. Попытки упорядочения и систематизации законодательства фактически не повлияли на сокращение огромного объема ведомственных подзаконных нормативно-правовых актов, которые зачастую в правоприменительной практике ставились выше законов.

Проблема сложности и запутанности правового регулирования отношений по социальному обеспечению сохраняется по сей день. Ученые неоднократно обращали внимание на острую необходимость кодификации социального законодательства, но огромное количество вопросов, отнесенных в этой области к ведомственному нормативному регулированию, делает это объективно невозможным. А постоянные административно-организационные пертурбации в системе социального обеспечения еще более усложняют решение этой проблемы.

Ведомственное разграничение социального страхования (во главе с НКТ СССР и НКТ РСФСР, а с 1933 г. – ВЦСПС²⁶) и государственного социального обеспечения (во главе с НКСО РСФСР) фактически сохранялось до 1950-х гг. Становится очевидным, что в условиях экономики, функционирующей на основе социалистической собственности, нет необходимости отчуждать с государственных предприятий и учреждений страховые взносы в государственный же бюджет. Еще З. Теттенборн писала об этом: «поскольку промышленность находилась в руках самого государства, а не в частных руках, взимание страховых взносов делалось излишним, так как все равно пришлось бы платить самому государству ... перекладывать средства из одного государственного кармана (государственной промышленности) в другой карман (государственного обеспечения)»²⁷.

14 июля 1956 г. Верховный Совет СССР принял Закон «О государственных пенсиях»²⁸, в котором провозглашалось: «пенсионное обеспечение в Советском государстве осуществляется полностью за счет государственных и общественных средств», т.е. юридически оформлялся переход к единой системе государственного социального обеспечения, которая

организационно базировалась на республиканских министерствах социального обеспечения (Минсобес РСФСР) и их территориальных подразделениях. Согласно «Положению о Министерстве социального обеспечения РСФСР», утв. постановлением СМ РСФСР от 20 сентября 1968 г. № 654²⁹, к компетенции этого государственного органа, просуществовавшего вплоть до 1991 г., относились все контрольно-организационные вопросы назначения и выплат государственных пенсий и пособий, а также пенсий и пособий членам колхозов. На всесоюзном уровне координационный контроль над системой социального обеспечения осуществлялся Государственным комитетом СМ СССР по вопросам труда и заработной платы. Распоряжением Совета Министров СССР от 3 декабря 1956 г. № 7014 ему поручалось давать министерствам и ведомствам разъяснения по вопросам, касающимся применения Закона о государственных пенсиях, Положения о порядке назначения и выплаты государственных пенсий и списков производств, цехов, профессий и должностей, работа в которых дает право на пенсию на льготных условиях и в льготных размерах³⁰.

Указом Президиума Верховного Совета СССР 17 августа 1976 г. Госкомитет был преобразован в Государственный комитет Совета Министров СССР по труду и социальным вопросам³¹. Постановлением СМ СССР от 3 октября 1977 г. № 890³² Комитет уполномочивался координировать работу министерств социального обеспечения союзных республик (кроме финансовых и хозяйственных вопросов), а также работу других министерств и ведомств в области социального обеспечения; разрабатывать предложения по дальнейшему совершенствованию социального обеспечения и вносить их на рассмотрение Совета Министров СССР. 5 июля 1978 года он был преобразован в Госу-

²⁶ Постановление СНК СССР, ВЦСПС от 10 сентября 1933 г. № 1952 «О порядке слияния Народного комиссариата труда Союза ССР с Всесоюзным Центральным Советом профессиональных союзов» // <http://www.lawmix.ru/sss/15560> (последнее посещение – 29 августа 2013 г.).

²⁷ Цит. по: Страховенко (Фабрикант) М.Л. Социальное страхование по советским законам. – М.: Вопросы труда, 1925. С. 9–10.

²⁸ Закон СССР «О государственных пенсиях» от 14 июля 1956 г. // Ведомости ВС СССР. 1956. № 15. Ст. 313.

²⁹ Постановление Совмина РСФСР от 20 сентября 1968 г. № 654 «Об утверждении Положения о Министерстве социального обеспечения РСФСР» // СП РСФСР. 1968. № 19. Ст. 99.

³⁰ СПС «КонсультантПлюс»

³¹ Закон СССР от 29 октября 1976 № 4694-IX «Об утверждении Указа Президиума Верховного Совета СССР «О преобразовании Государственного комитета Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы в союзно-республиканский Государственный комитет Совета Министров СССР по труду и социальным вопросам» и о внесении соответствующего изменения в статью 70 Конституции (Основного Закона) СССР» // Ведомости ВС СССР. 1976. № 44. Ст. 630.

³² Постановление Совмина СССР от 03 октября 1977 г. № 890 «Об утверждении Положения о Государственном комитете Совета Министров СССР по труду и социальным вопросам» // СП СССР. 1977. № 26. Ст. 170.



дарственный комитет СССР по труду и социальным вопросам (Госкомтруд)³³.

Таким образом, с середины 50-х гг. до начала 90-х гг. XX в., ознаменовавшихся распадом СССР, система социального обеспечения слаженно и бесперебойно функционировала в рамках четкой иерархической системы, возглавляемой Госкомтрудом СССР и Министерством социального обеспечения РСФСР. В истории развития российской системы социального обеспечения это был самый продолжительный период стабильности, который на практике доказал возможность эффективного совмещения вопросов организации труда и социального обеспечения в едином административном русле.

На рубеже XX – XXI вв. со сменой базовых основ российской государственности начался новый этап реорганизации системы социального обеспечения. 1 апреля 1991 г. Госкомтруд СССР был преобразован в Министерство труда и социальных вопросов СССР³⁴, которое просуществовало лишь до 14 ноября 1991 г., когда официально были упразднены союзные министерства³⁵. 30 июля 1991 г. впервые в истории организации системы социального обеспечения было принято решение объединить систему здравоохранения и социального обеспечения под единым началом в виде Министерства здравоохранения и социального обеспечения РСФСР³⁶. Однако уже 28 ноября 1991 г. последовал Указ Президента РСФСР³⁷, которым Министерство здравоохранения и социального обеспечения РСФСР было разделено на два самостоятельных органа – Министерство здравоохранения РСФСР и Министерство социальной защиты населения РСФСР (с 25 декабря 1991 г. – Министерство социальной защиты населения РФ). Разумеется, нельзя не учитывать нестабильные условия того времени – это была эпоха кардинальных преобразований во всех

сферах государственного управления, экономики и общественном сознании. И все же факт разединения властного органа, возглавлявшего две крупные отрасли – здравоохранения и социального обеспечения – нельзя полностью оправдать обстоятельствами «смутного времени». Это наглядный исторический пример неэффективности подобной административной модели.

После распада СССР на первый план вышли новые принципы построения российской государственности, которые стали ориентирами для развития всех отраслей управления и в том числе предопределили иные направления для социальной политики. «Единая пенсионная система государственных пенсий в России не состоялась. Другого вывода сделать, к сожалению, нельзя»³⁸, – пишут по этому поводу общепризнанные корифеи науки права социального обеспечения М.Л. Захаров и Э.Г. Тучкова. В то же время переход к рыночной экономике отгеснил необходимость полной публичной регламентации сферы распределения трудовых ресурсов, охраны труда и т.д. Потому очередное административное решение о слиянии Министерства труда РФ, Федеральной службы занятости РФ и Министерства социальной защиты населения РФ в единое Министерство труда и социального развития РФ представляется вполне логичным в этих изменившихся политико-правовых условиях³⁹. Указ Президента РФ об объединении федеральных органов исполнительной власти, курирующих трудовую и социальную сферы, последовал в рамках исполнения намеченного им ранее в послании Федеральному Собранию курса на восстановление социально-экономических прав граждан: «Социальные обязательства государства выполняются крайне неаккуратно, с крупными провалами и огромным напряжением...больше так работать нельзя. Это относится к Федеральному Собранию, к органам власти субъектов Федерации и особенно к Правительству. Проводить реформу, ущемляя социальные и экономические права россиян, – значит губить саму реформу, ставить под угрозу судьбу демократии в России»⁴⁰.

Министерство труда и социального развития РФ просуществовало 7,5 лет, на которые пришлось не самые легкие времена российской системы социального обеспечения, как и

³³ Закон СССР от 05 июля 1978 г. «О Совете Министров СССР» // Ведомости ВС СССР. 1978. № 28. Ст. 436.

³⁴ Закон СССР от 01 апреля 1991 г. № 2073-1 «О перенесении министерств и других центральных органов государственного управления СССР» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1991. № 15. Ст. 419.

³⁵ Постановление Госсовета СССР от 14 ноября 1991 г. № ГС-13 «Об упразднении министерств и других центральных органов государственного управления СССР» // Ведомости ВС СССР. 1991. № 50. Ст. 1421.

³⁶ Постановление Президиума ВС РСФСР от 30 июля 1991 г. № 1617-1 «О внесении изменений в перечень республиканских министерств и государственных комитетов РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 31. Ст. 1062.

³⁷ Указ Президента РСФСР от 28 ноября 1991 г. № 242 (ред. от 18.12.1991, с изм. от 27.03.1992) «О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 48. Ст. 1696; Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 5. Ст. 234.

³⁸ Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России. 2-е изд. – М.: Издательство БЕК, 2002. С. 200.

³⁹ Указ Президента РФ от 14 августа 1996 г. № 1177 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 34. Ст. 4082.

⁴⁰ Б.Н. Ельцин. Россия, за которую мы в ответе. Послание Президента РФ Б.Н. Ельцина Федеральному Собранию в 1996 г. // <http://www.intelros.org/lib/elzin/1996.htm> (последнее посещение – 29 августа 2013 г.)



всей экономики страны в целом. 9 марта 2004 г. в рамках реализации очередного блока реформ социального обеспечения, направленных на окончательный переход к базовой системе обязательного социального страхования, руководство страны принимает неоднозначное решение передать ведение системой социального обеспечения Министерству здравоохранения, создав на его базе Министерство здравоохранения и социального развития РФ⁴¹.

Многие исследователи критиковали тогда произошедшую административную реформу системы социального обеспечения: «решение о слиянии двух крупнейших министерств – здравоохранения и труда и социального развития вряд ли можно назвать оптимальным и продуманным. В результате образовались громоздкие управленческие структуры с огромным набором функций и полномочий, слишком разных по содержанию. Очевидно, обозначение в единстве двух основных направлений социальной политики государства подчеркивает их важность, однако для эффективного управления представляется правильным их разъединить»⁴². И вот спустя 8 лет идея о целесообразности совмещения функций управления в области социального обеспечения и охраны труда находит свое нормативное выражение в Указе Президента РФ от 21 мая 2012 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти»⁴³, где говорится: «Преобразовать Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации в Министерство здравоохранения Российской Федерации и Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации... Передать Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере демографии, труда, уровня жизни и до-

ходов, оплаты труда, пенсионного обеспечения, включая негосударственное, социального страхования, условий и охраны труда, социального партнерства и трудовых отношений, занятости и безработицы, трудовой миграции...».

Итак, длительный исторический опыт построения системы организации социального обеспечения в советской России показывает, что сосредоточение администрирования всех ключевых вопросов этой области в отдельном отраслевом органе верховной исполнительной власти (Народный комиссариат социального обеспечения, Министерство социального обеспечения РСФСР) является существенным признаком приоритетности социальной политики для государства. Построение единообразной системы социального обеспечения, гарантированного государством, невозможно без обособленной, четко функционирующей вертикали специализированных ведомств и учреждений во главе с выделенным из общего состава правительства публичным органом, уполномоченным исключительно на поступательное проведение социальной политики в жизнь.

Переход к многообразию форм социального обеспечения, которое наиболее полно соответствует принципам построения рыночной экономики, как во времена нэпа, так и в начале XXI века приводит к единственно оптимальному решению объединить вопросы управления делом обязательного социального страхования с отраслью администрирования публичного элемента трудовых отношений. Вопросы регламентации отчислений страховых взносов с заработка, определения страхового стажа, охраны труда и т.д. – все это выражает тесную связь между отношениями по социальному обеспечению и трудовыми отношениями, контролировать и координировать которые целесообразнее от имени единого властного субъекта.

Библиография

1. Аникст А. Этапы развития Народного Комиссариата Труда. – М.: Вопросы труда, 1923. – 32 с.
2. В.В. О единстве системы социального обеспечения (в порядке обсуждения) // Вопросы социального обеспечения. 1926. № 2. С. 8–10.
3. Винокуров А. (Вив). Новый закон о полном социальном обеспечении трудящихся. – М.: изд. НКСО, [1919]. – 8 с.
4. Вишневецкий А.И. Развитие законодательства о социальном страховании в России. Законодательство царского времени и советского правительства. Изд. 2-е. – М.: Вопросы труда, 1926. – 234 с.

⁴¹ Указ Президента РФ от 09 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. № 11. 2004. Ст. 945.

⁴² Чернышова С.А. Государственное управление социальным обеспечением в Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – Р.-н.-Д, 2005. С. 9.

⁴³ Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 22. Ст. 2754.



5. Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России. 2-е изд. – М.: Издательство БЕК, 200. – 560 с.
6. Зенькович (Радус) В.А. Социальное обеспечение и профессиональные союзы (Доклад на объединенном заседании пленумов Московского и Всероссийского Советов Профессиональных союзов 26 октября 1918г.) // Бюллетень отдела социального страхования и охраны труда Народного комиссариата труда. 1919. № 5. С. 5–10.
7. Коллонтай А.М. Воспоминания об Ильиче. – М.: Политиздат, 1971. – 15 с.
8. Народный комиссариат социального обеспечения. Отчет за 1920г. – М.: тип. В.Ц.И.К.С., 1920. – 16 с.
9. Ленинские декреты о социальном обеспечении. /М.Л. Захаров, В.В. Караваев, А.Н. Колесников, Я.М. Фогель, отв. ред.: В.П. Барыбина. – М.: Юр. лит., 1972. – 208 с.
10. Немченко Л.П. Тезисы по социальному страхованию. К IV-му Всероссийскому съезду отделов труда // Вопросы страхования. 1923. № 11. С. 3–5.
11. О социальном обеспечении. Резолюция соединенного заседания пленумов Всероссийского и Московского Советов профессиональных союзов с представителями от Петербургского совета профсоюзов от 26 октября 1918 г. // Бюллетень отдела социального страхования и охраны труда при Народном комиссариате труда. 1919. № 5. С. 22–23.
12. Страховенко (Фабрикант) М.Л. Социальное страхование по советским законам. – М.: Вопросы труда, 1925. – 32 с.
13. Чернышова С.А. Государственное управление социальным обеспечением в Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – Р-н-Д, 2005. – 170 с.
14. Кодан С.В. Система законодательства в России: формирование, развитие, становление (IX – начало XX вв.) // Проблемы общества и политики. – 2013. № 4. – С. 239–293.
15. Глигич-Золотарева М.В. «Маятник» федерализма // Проблемы общества и политики. – 2013. № 4. – С. 59–81.

References

1. Anikst A. Etapy razvitiya Narodnogo Komissariata Truda. – М.: Voprosy truda, 1923. – 32 s.
2. V.V. O edinstve sistemy sotsial'nogo obespecheniya (v poryadke obsuzhdeniya) // Voprosy sotsial'nogo obespecheniya. 1926. № 2. S. 8–10.
3. Vinokurov A. (Viv). Novyi zakon o polnom sotsial'nom obespechenii trudyashchikhsya. – М.: izd. NKSO, [1919]. – 8 s.
4. Vishnevetskii A.I. Razvitie zakonodatel'stva o sotsial'nom strakhovanii v Rossii. Zakonodatel'stvo tsarskogo vremeni i sovetskogo pravitel'stva. Izd. 2-e. – М.: Voprosy truda, 1926. – 234 s.
5. Zakharov M.L., Tuchkova E.G. Pravo sotsial'nogo obespecheniya Rossii. 2-e izd. – М.: Izdatel'stvo BEK, 200. – 560 s.
6. Zen'kovich (Radus) V.A. Sotsial'noe obespechenie i professional'nye soyuzy (Doklad na ob'edinennom zasedanii plenumov Moskovskogo i Vserossiiskogo Sovetov Professional'nykh soyuzov 26 oktyabrya 1918g.) // Byulleten' otдела sotsial'nogo strakhovaniya i okhrany truda Narodnogo komissariata truda. 1919. № 5. S. 5–10.
7. Kollontai A.M. Vospominaniya ob Il'iche. – М.: Politizdat, 1971. – 15 s.
8. Narodnyi komissariat sotsial'nogo obespecheniya. Otchet za 1920g. – М.: tip. V.Ts.I.K.S., 1920. – 16 s.
9. Leninskie dekrety o sotsial'nom obespechenii. /M.L. Zakharov, V.V. Karavaev, A.N. Kolesnikov, Ya.M. Fogel', отв. red.: V.P. Barybina. – М.: Yur. lit., 1972. – 208 s.
10. Nemchenko L.P. Tezisy po sotsial'nomu strakhovaniyu. K IV-mu Vserossiiskomu s'ezdu otdelov truda // Voprosy strakhovaniya. 1923. № 11. S. 3–5.
11. O sotsial'nom obespechenii. Rezolyutsiya soedinennogo zasedaniya plenumov Vserossiiskogo i Moskovskogo Sovetov professional'nykh soyuzov s predstavitel'yami ot Peterburgskogo soveta profsoyuzov ot 26 oktyabrya 1918 g. // Byulleten' otдела sotsial'nogo strakhovaniya i okhrany truda pri Narodnom komissariate truda. 1919. № 5. S. 22–23.
12. Strakhovenko (Fabrikant) M.L. Sotsial'noe strakhovanie po sovetskim zakonom. – М.: Voprosy truda, 1925. – 32 s.
13. Chernyshova S.A. Gosudarstvennoe upravlenie sotsial'nym obespecheniem v Rossiiskoi Federatsii. Diss. ... kand. yurid. nauk: 12.00.14. – R-n-D, 2005. – 170 s.
14. Kodan S.V. Sistema zakonodatel'stva v Rossii: formirovanie, razvitie, stanovlenie (IX – nachalo XX vv.) // Problemy obshchestva i politiki. – 2013. № 4. – С. 239–293.
15. Gligich-Zolotareva M.V. «Mayatnik» federalizma // Problemy obshchestva i politiki. – 2013. № 4. – С. 59–81.

Материал поступил в редакцию 1 сентября 2013 г.