

## **Роль профсоюзов в развитии социального страхования.**

**Игбаева Гузель Римовна к.ю.н.**

В конце XX века социальная защита населения стала неременным атрибутом социальной политики любого цивилизованного государства. Ее организация имеет целью гарантировать обеспечение определенных стандартов уровня и качества жизни населения на основе перераспределения национального дохода в пользу нетрудоспособных и малоимущих граждан на принципах социальной солидарности. Институт социальной защиты населения складывался под влиянием многих факторов, связанных с общественным прогрессом. Постоянной составляющей общественного развития были и остаются многочисленные риски, угрожающие существованию человека и общества в целом.

В условиях рыночной экономики социальный риск, как правило, принимает форму потери трудового дохода. Чтобы обеспечить себя средствами к жизни, подавляющему большинству людей необходимо обладать способностью к труду и иметь работу. Соответственно, наступление риска возможно в двух случаях - при потере трудоспособности и отсутствии спроса на труд. Формы проявления риска достаточно многообразны и включают болезнь, травму, беременность и роды, уход за ребенком, инвалидность, старость, безработицу, потерю кормильца и другие.

По мере гуманизации целей, развития демократических прав и свобод содержание и организация защиты от социальных рисков менялись соответственно новым нормам гражданского общества.

Первоначально роль социального страхования выполняли сами работодатели, затем были созданы специальные страховые общества на уровне государства. Средства социального страхования принадлежали правительству, передавались в управление профсоюзам, и с 1991 года сборщиком и распределителем средств социального страхования стал самостоятельный государственный орган – Фонд социального страхования.

В рамках данной статьи рассматривается небольшой, но весьма важный период в развитии социального страхования – советский период, или, как еще его можно назвать, период профсоюзов.

Сделаем небольшой экскурс в историю и выделим наиболее значимые нормативные акты

Важным этапом в развитии социального страхования России стало принятие и вступление в силу постановления ЦИК, СНК и ВЦСПС от 23 июня 1933 года «Об объединении НКТ Союза ССР с ВЦСПС», в

соответствии с которым была осуществлена передача этого института в управление профсоюзами.

Общее руководство социальным страхованием, функции контроля и инструктирования, а также разработка и представление на утверждение СНК сводного бюджета по социальному страхованию возлагалось на ВЦСПС. Непосредственное руководство осуществлялось сначала отраслевыми, а потом территориальными межсоюзными профсоюзными органами. На предприятиях (учреждениях, организациях) работу по назначению пособий, контролю за правильностью их выдачи, обеспечению путевками проводили профсоюзные комитеты. Профсоюзы стали заниматься также вопросами охраны труда, техники безопасности и производственной санитарии. Многие вопросы охраны труда впоследствии вновь были переданы в ведение государственных органов, но социальное страхование управлялось профсоюзами еще долгие годы.

Фактически постановление 1933 года закрепило за профсоюзами выполнение государственных функций, к которым относится и социальное страхование, что поставило их в зависимость от соответствующих государственных органов.

Следует отметить, что, исходя из опыта мировой практики, для действительно свободных и независимых профсоюзов выполнение государственных функций несвойственно. В настоящее время это положение нашло отражение в ст.5 федерального закона от 12 января 1996г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»<sup>1</sup>, где четко говорится о независимости профсоюзов в своей деятельности, неподконтрольности их со стороны органов публичной власти и о запрете вмешательства в деятельность профсоюзов этих органов.

Принятие постановления СНК СССР, ЦК ВКП(б) и ВЦСПС от 28 декабря 1938 года «О мероприятиях по упорядочению трудовой дисциплины, улучшению практики государственного социального страхования и борьбе с злоупотреблениями в этом деле» способствовало введению ничем не оправданных ограничений в обеспечении трудящихся государственным социальным страхованием. В частности, можно привести в качестве примера, установленный более низкий размер пособия по временной нетрудоспособности, сокращение продолжительности отпуска по беременности и родам до 35 дней до родов и 28 дней после родов против уже действовавших в общей сложности 112 дней и т.д.

С этого момента социальное страхование все больше теряет свой страховой характер и начинает приобретать черты социального обеспечения.

Послевоенный период характеризуется дальнейшим развитием социального страхования. Именно в это время получает развитие профилактическое направление в социальном страховании. Период с 1945

по 1960 годы отмечается увеличением числа лечебно-оздоровительных учреждений, на крупных промышленных предприятиях появились первые санатории-профилактории, где работающие получали санаторное лечение без отрыва от производства.

Таким образом, в послевоенный период наметилась тенденция по снятию ранее принятых ограничений в обеспечении пособиями по социальному страхованию, однако, принятие Постановления Совета Министров СССР от 22 января 1955 года и соответствующее решение ВЦСПС свидетельствовало о приостановлении обозначенной тенденции. По ряду позиций были закреплены новые ограничения, в частности, в 1961 году были введены ограничения в выдаче пособий по временной нетрудоспособности вследствие бытовой травмы и операции аборта.

Традиционно система социального страхования распространялась только на лиц, работающих по трудовому договору. Постепенно стали расширяться категории лиц, являющиеся застрахованными в порядке социального страхования. В 1964 году право на государственное социальное страхование получили ведущие колхозные кадры: председатели, специалисты и механизаторы. Постановление Совета Министров и ВЦСПС от 27 марта 1970 года закрепило введение системы социального страхования для всех членов колхозов. Данная система была построена на принципах государственного социального страхования, но имела ряд особенностей по видам и нормам обеспечения, порядку исчисления и выплаты пособий и др.

Отдельная «колхозная система» просуществовала вплоть до 1991 года, когда она была объединена с государственной. Тогда колхозники были полностью приравнены к рабочим и служащим в области социального страхования и пенсионного обеспечения.

В 80-х годах было введено ряд мер по усилению государственной помощи семьям, имеющим детей. Работающие и обучающиеся матери стали получать частично оплачиваемый отпуск по уходу за ребенком до достижения им возраста одного года, а позже - до полутора лет. Увеличивается продолжительность родового отпуска до 70 дней, а срок выплаты пособия по уходу за больным ребенком - до 14 дней. Устанавливается выдача пособия по временной нетрудоспособности на весь период санаторного лечения ребенка-инвалида в возрасте до 16 лет.

Важным правовым актом в рассматриваемый период стало Постановление Совета Министров СССР и ВЦСПС от 23 февраля 1984 года «О пособиях по государственному социальному страхованию», достоинство которого связано, прежде всего, с тем, что оно кодифицировало все изданные до сих пор правительственные решения по данному вопросу в виде Основных условий обеспечения пособиями. ВЦСПС было поручено утвердить Положение о порядке обеспечения указанными пособиями, а также предоставлено право разрешать в

исключительных случаях выдачу пособий работникам, которым оно не могло быть назначено по общим правилам. Со временем ВЦСПС делегировал это право нижестоящим профсоюзным органам. Представляется, что весьма целесообразным является наделение аналогичным правом Фонда социального страхования в разрабатываемых в настоящее время законодательных актах.

Основные условия и утвержденное Президиумом ВЦСПС Положение о порядке обеспечения пособиями по государственному социальному страхованию от 12 ноября 1984 года до сих пор служат основными документами при назначении, исчислении и выплате пособий, хотя многие из этих правил и норм давно устарели.

В числе последующих дополнений к Положению, кроме расширения круга лиц, подлежащих социальному страхованию, следует назвать еще две принципиально важные нормы. Речь идет о повышении нижнего предела пособия по временной нетрудоспособности с 50 до 60 процентов заработка, что соответствует требованиям Конвенции МОТ. Кроме того, сняты противоречащие страховым принципам и международной практике ограничения при назначении пособий работникам, не состоящим членами профсоюза.

Анализ действовавших в то время нормативных актов показал непоследовательную смену подходов к организации социальной защиты, которая осуществлялась то на принципах социального страхования, то на принципах социального обеспечения. Однако и то, и другое носили в России преимущественно государственный характер, и часто второе полностью заменяло первое. В нашей стране вопрос о выборе форм и финансового механизма осуществления социальной помощи до сих пор не имеет однозначного решения.

Заканчивая обзор советского периода социального страхования, необходимо отметить, что социалистическое государство, являвшееся основным работодателем и собственником средств производства, при всех отмеченных недостатках, все же обеспечивало гарантии в данной сфере, пусть на несколько стандартизированном, но достаточно стабильном и устойчивом уровне.

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 148.