

Побережная, О.Е. Становление социальной политики на территории Беларуси: от Российской империи до Советского Союза. / О.Е. Побережная, Е.В. Матусевич // Научные труды Республиканского института высшей школы. Философско-гуманитарные науки: сб. науч. ст. Вып. 10 / под ред. В.Ф. Беркова. – Минск: РИВШ, 2011. – С. 75 – 84.

СТАНОВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ НА ТЕРРИТОРИИ БЕЛАРУСИ: ОТ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ДО СОВЕТСКОГО СОЮЗА

Матусевич Е.В.
БГУ, НИИ ЦСПИ,
Минск
Побережная О.Е.
БГУ, Минск

Статья посвящена рассмотрению процессов становления и эволюции социальной политики и социального государства на территории Беларуси в периоды, когда она являлась составной частью Российской империи и СССР. Определяются идеологические, социальные, экономические, политические и культурно-исторические факторы, повлиявшие на эти процессы. Выявляются сходство и различия данных процессов с аналогичными в странах Западной Европы и США в указанные периоды времени.

Социально-экономическое развитие Российской империи в конце XIX в. и первом десятилетии XX в., составной частью которой в то время являлась Беларусь, по основным параметрам совпадало с тенденциями и уровнем научно-технического и экономического развития стран Западной Европы и США. Общие для них изменения в социальной политике, связанные с изменением как роли человека на производстве, так и соответствующим принятием государством на себя новых социальных функций, происходило в Российской империи одновременно с другими государствами.

К концу XIX в. государственная поддержка бедных и социально незащищенных слоев населения впервые начинает приобретать систематический характер. В это время, как и в Западной Европе, принимаются законы, регулирующие условия труда малолетних (1882 г.), женщин (1885 г.), фабричных рабочих (1886 г.), об охране труда (1893 г.); вводится институт фабричных инспекций, разрешавших трудовые споры и контролирующих условия и оплату труда. В 1886 г. принимается закон о

медицинском страховании промышленных рабочих, в 1903 г. — закон о компенсации ущерба от несчастных случаев на фабричном производстве и рудниках, в 1912 г. — закон о компенсации общей нетрудоспособности, производственной инвалидности и материнства [1].

Развиваясь в едином русле с другими европейскими странами и США, Российская империя, тем не менее, обладала рядом существенных специфических особенностей. Можно выделить три основных момента, влияющих на развитие социальной сферы и социальной политики в тот период. Во-первых, это высокие показатели обнищания населения и отставание в степени продвижения научно-технического прогресса. На рубеже XIX и XX вв. Российская империя оставалась во многом традиционным обществом с соответствующими ему социальными институтами. Правовое обеспечение российского предпринимательства носило строго разрешительный, а не регистрационный характер. В Российской империи начала XX в. практически не существовали монополистические и государственно-монополистические объединения, не была оформлена система защиты гражданских прав. Развитие товарно-денежных отношений сдерживалось непропорциональным развитием тех секторов экономики, которые обеспечивались государственными заказами [1].

Вторая особенность социальной ситуации в Российской империи — отличная от практики западных стран система социальных институтов, заключающаяся в преобладающей роли местного самоуправления [2]. После земельной реформы 1861 г. вместе с приказами общественного призрения, которые создавались и финансировались государством, создавались земские и городские учреждения социальной защиты, которые уже в 90-х гг. в 1,5 раза превосходили по количеству всю приказную дореформенную систему общественного призрения во всех 55 губерниях [2]. Наряду с развитием таких всероссийских учреждений, как «Попечительство о трудовой помощи», «Ведомство учреждений Императрицы Марии», «Российское общество Красного Креста», появилось много различных благотворительных организаций на местах, например, городские попечительства о бедных, общественные фонды помощи, бесплатные столовые, ясли-приюты, дома трудолюбия, что привело к созданию в 1909 г. Всероссийского союза учреждений, обществ и деятелей по общественному и частному призрению, задачами которого стали упорядочение и координация деятельности субъектов благотворительности [3].

Приказы общественного призрения осуществляли частичное финансирование территорий в целях социальной помощи и обеспечения. Земская благотворительность реализовывалась через материальную помощь, включающую и прямое финансирование и благотворительность. Благотворительные общественные организации содержали стационарные учреждения социальной защиты; учебно-воспитательные заведения, предоставляли социальное жилье и открывали бесплатные столовые и ночлежки, осуществляли реабилитацию инвалидов и т.д. Из приведенного перечня направлений деятельности различных социальных институтов видно, что в Российской империи начала XX в. фактически отсутствовала вертикальная система социальной защиты. Интеграция различных форм социальной поддержки осуществлялась по горизонтали на местном уровне.

Третьей особенностью развития социальной сферы досоветского периода следует считать теоретические, идеологические и политические основания постановки и реализации социальных целей. Важной особенностью представлений о социальной деятельности государства в Российской империи в этот период было широкое распространение общественного мнения, защищающего социальные права личности и моральный долг общества. В отличие от идеи справедливости, вытекающей в западной философии из идей равенства и свободы, трактовки государства как субъекта перераспределения общественных благ, самоограничения либеральных принципов, социальной целесообразности и принципа социальной солидарности, понятие справедливости в Российской империи культурно-исторически основывается на моральном долге, альтруизме, эсхатологических мотивах, признании социальных прав естественными правами человека. Догматы благотворительности, милосердия, христианского служения трансформируются в идеи социальной справедливости и государственного призрения. На осознание роли государственной социальной политики повлияло и сформировавшееся в это время понимание благотворительности как меры, призванной разрешать уже сложившиеся социальные проблемы. Таким образом, превентивные меры — организация страхования, пенсионная система, кассы взаимопомощи, развитие производства, улучшение образования и т.д. — к благотворительной деятельности не относятся. Подобное разделение помощи на меры оперативного и превентивного характера связывалось с целенаправленной политикой государства [4].

Особую роль в переходе социальных функций к государству и теоретическому осмыслению этого процесса сыграло социальное

страхование. Идея социального страхования, понимаемого как система мер правительства, направленных на страхование индивида от различных социальных рисков, заменяет представления об общественном призрении. Важным является представление о том, что страхование как вид государственного обеспечения — это право гражданина. Человек имеет право на помощь уже в силу того, что он член общества и имеет право на поддержку в случае нужды. Государство в этом случае осуществляет функцию перераспределения богатства, которую никто, кроме него, реализовать не может. Большую роль в укреплении таких представлений сыграли видные российские правоведы В.И. Герье, П. И. Новгородцев, Б. Кистяковский и др. В свое время Б. Кистяковский, давая оценку законотворческой деятельности 1-ой Государственной Думы, в области социального законодательства, отмечал, что «социальное развитие общества должно базироваться не на принципах презрения, а на том, чтобы никому не приходилось рассчитывать на благодеяние, ибо цель нормального социального общества — гарантированное право каждому на достойное существование» [5].

Родоначальник теории общественного призрения, В.И. Герье считал, что «обязательная государственная помощь является культурным предназначением государства, благом современной жизни» [6]. Ему принадлежит первое определение понятия государственного призрения, которое производится на средства государственного казначейства и посредством органов, назначаемых администрацией и независимых от общин и местного населения. Таким образом, теоретическое осмысление социальной работы в Российской империи, в отличие от западных стран, совпадая в основных выводах о роли государства, базировалось не только на рациональных доводах, но в значительной степени — на идеях естественного права, ответственности общества и милосердия [7].

С момента созыва в 1906 г. Государственной Думы начинается оформление политических требований различных партий в виде законотворчества, происходит правовое закрепление социальных функций государства в виде целенаправленной социальной политики [8]. Она предусматривала, в первую очередь, принятие законов об обязательном страховании по примеру стран Западной Европы. В 1912 г. социальные законы были приняты. Вводилось страхование только от несчастных случаев и болезней; возмещение ущерба составляло две трети заработка при полной потере трудоспособности, врачебная помощь и оплата за увечья производилась за счет предпринимателя, а оплата по болезни — за счет

страховых взносов предпринимателей и рабочих, выплата пособий осуществлялась через больничные кассы, объединяющие рабочих только одного предприятия [9].

Соотнося социальные характеристики Российской империи с показателями других развитых стран мира, мы видим, что она находилась примерно на одном уровне с ними по реализации первого этапа построения социального государства и формирования социальной политики. Более того, социальная политика в России органически выростала из особенностей её экономической системы. Известно, что российский капитализм практически не знал стадии свободной конкуренции. В отличие от стран Запада в Российской империи развивался государственный капитализм.

В связи с этим, видный российский публицист, уроженец Гродненской губернии, И.Л. Солоневич (1891 – 1953), будучи в эмиграции в годы Второй мировой войны писал: «Императорская Россия была страной, в которой по тем временам «обобществленный сектор народного хозяйства» был больше, чем где бы то ни было в мире. Государственный Банк контролировал все банки России и имел исключительное право эмиссии кредитных билетов. Большинство железных дорог принадлежало казне, а оставшиеся частные дороги стояли накануне «выкупа в казну». Государство владело огромными земельными пространствами и рудниками. Земская медицина была поставлена так, как она и сейчас не поставлена нигде в мире» [10].

Следующим этапом формирования социальной политики и социального государства в Беларуси стал советский период её истории. С момента установления советской власти социальная политика приобретает исключительно государственный характер. Исходя из основных постулатов марксистского учения о создании общества всеобщего равенства и социальной справедливости, опирающегося на идею «свободное развитие каждого является условием свободного развития всех», [11] путь к нему представлялся через государственное (общественное) распределение благ с целью удовлетворения возрастающих потребностей, что предполагало обеспечение всех членов общества средствами к существованию и свободному развитию их способностей.

Социальная политика советского государства в течение всех 74 лет существования СССР (с 1917 по 1991 гг.) подвергалась значительным изменениям, как вследствие общемировых тенденций культурно-исторического развития, так и отображения особенностей внутреннего развития социалистического хозяйства и социалистических идей [12]. В основе государственного строительства и социальной политики советского

государства лежали положения марксизма-ленинизма о достижении всеобщего равенства и социальной справедливости на основе построения бесклассового общества и создания общественных, коллективных фондов потребления, функцией которых является обеспечение равных возможностей для удовлетворения основных потребностей членов общества [13].

Таким образом, доступность социальной поддержки всем членам общества, являющаяся базовой характеристикой социального государства и социальной политики, теоретически была заложена в основу советского социального государства. И хотя реальная практика социалистического строительства допускала и существование различных категорий «лишенцев», [14] отсутствие социальной помощи «чуждым классовым элементам» и прочие социальные ограничения, в целом этот принцип последовательно реализовывался в жизнь.

Принятие государством на себя функций оказания всех видов социальной защиты, социальной поддержки и регулирования трудовых отношений предполагали реализацию таких свойств социального государства, как наличие социального бюджета и государственной системы социальной защиты. Законодательное оформление социальной политики государства, являющееся его обязательным атрибутом, также было реализовано в СССР, как на уровне конституций и государственного законодательства, так и на уровне законов и постановлений ВКП (б), а затем КПСС [15].

Важно подчеркнуть, что эти исходные свойства социального государства появляются сразу после Октябрьской революции, исторически, на тот период, делая советское государство лидером развития государства в его социальном качестве. II Всероссийский съезд Советов рабочих и крестьянских депутатов, состоявшийся 25—27 октября (7—8 ноября) 1917 г., создавая Совет народных комиссаров (СНК), включает в его структуру Министерство труда. 29 октября (11 ноября) создается Наркомат государственного призрения, который в апреле 1918 г. переименовывается в Наркомат социального обеспечения [16]. Наркомату были переданы все имущество и средства бывших благотворительных обществ, и он взял на себя всю работу по созданию и управлению системой социального и пенсионного обеспечения, охрану материнства и детства, заботу об инвалидах и их семьях. При исполкомах местных советов были созданы отделы социального обеспечения (собесы) и пенсионные отделы военно-увечных, которые одновременно являлись и органами Наркомата социального обеспечения на местах.

В июне 1918 г. был проведен I Съезд комиссаров социального обеспечения, который определил административную структуру социального обеспечения и систему управления ею, состоящую из центральных, губернских и уездных органов. Тем самым впервые в мире была создана вертикально-интегрированная, распределенная на местном уровне, целостная система государственной социальной защиты и социальной поддержки [17].

СССР на определенных этапах развития значительно быстрее осваивал государственные социальные функции, чем страны Западной Европы и США. Однако, это было следствием не эволюционного, а революционного и административного принятия государством на себя определенных функций, которая давала возможность определения объективных и субъективных предпосылок, исходных целей и механизмов их реализации. Советское государство изначально брало на себя функции нормирования заработной платы; учета и распределения рабочей силы; установления общих норм пенсии и пособий; охрану материнства и детства; обеспечения инвалидов войны; медицинского обеспечения; социального страхования рабочих.

В 1922 г. был принят Кодекс законов о труде РСФСР, который определял обязательность коллективных соглашений об оплате и условиях труда и правилах внутреннего распорядка, вводил обязательность минимальной заработной платы, устанавливаемой государством для конкретной должности, и тарифное регулирование оплаты труда. В 1929 ЦИК СНК БССР также принял новый Кодекс о труде БССР, который наделял профсоюзы полномочиями по регулированию условий труда, заработной платы и социального страхования [18].

Для 30-х гг. было характерно ориентирование на постоянное улучшение жизни всего советского народа. Более чем в 2 раза выросла заработная плата рабочих и служащих. За вторую пятилетку в жилищное, коммунальное и культурное строительство, здравоохранение было вложено почти столько же, сколько в тяжелую промышленность [19]. Втрое по сравнению с первой пятилеткой увеличились расходы на социальное обеспечение и социальное страхование. Объем общественных фондов потребления, выделяемых государством на образование, культуру, медицинскую помощь, социальное страхование и др. только в БССР с 1928 по 1940 гг. вырос более чем в 72 раза и составил 140 рублей на душу населения в год [18].

Важной вехой развития функций социального государства и социальной политики стало принятие в 1936 г. новой Конституции СССР, [21] в которой были закреплены права граждан на труд, социальное

обеспечение, бесплатное медицинское обслуживание и образование. В Конституции декларировались равные без исключения права всех граждан — были сняты ограничения для лиц, ранее лишенных избирательных прав, уравниены права рабочих и служащих в пенсионном обеспечении.

К середине 30-х гг. СССР из социального государства стал постепенно превращаться в государство, оказывающее населению социальные услуги. Социальная политика Советского Союза из политики социального обеспечения становилась политикой всеобщей социальной защиты и социальных гарантий. Сложившаяся в СССР к началу 40-х гг. жестко централизованная социальная политика в период Второй мировой войны стала еще более регулируемой. Произошли изъятие ряда важных социальных норм и снижение социальных гарантий. В этот период вводится карточная система распределения и обеспечения населения продуктами питания и другими товарами личного потребления.

Вместе с тем в послевоенный период возникли качественные изменения как в научно-техническом уровне производства, что привело к появлению массовых научно-технических профессий, возникновению многомиллионной занятости в высокотехнологических отраслях — химической, атомной, авиационно-космической, электротехнической, машиностроения и других, так и в социальных ожиданиях людей, возникших на основе развития представлений о стандартах жизни.

К началу 50-х гг. в целом произошел возврат к довоенным показателям социальной политики: был восстановлен 8-часовой рабочий день; были введены отпуска; были отменены сверхурочные работы; была отменена карточная система на продовольственные промышленные товары, введенная в годы войны. Особое значение стали придавать мотивации труда. К этому времени сдельной оплатой труда было охвачено 80% всех рабочих, широко стали применяться надтарифные доплаты, увязываемые с конкретными результатами [20].

Меняются и представления о социальных целях государства и его социальной политике. Ставится задача широкого предоставления государством социальных услуг и повышения уровня жизни советских людей. Из Второй мировой войны СССР выходит с представлением о едином советском народе без антагонистических классов, что проявляется в большем распространении социальной поддержки на крестьянство. В соответствии с новыми задачами преобразуется система управления социальной политикой. В 1949 г. создается Министерство социального обеспечения, которое наделяется рядом новых функций, в дальнейшем расширенных [16].

Система социальной защиты складывается из трех направлений: государственное социальное обеспечение, осуществляемое за счет государственных, республиканских и местных бюджетов; государственное социальное страхование, обеспечиваемое за счет страховых взносов предприятий и дотаций государства, и социальное обеспечение колхозников, осуществляемое за счет средств колхозов и дотаций государственного бюджета. К 70-м гг. основными принципами социального обеспечения в СССР являлись: всеобщность социального обеспечения; многообразие видов обслуживания; обеспечение граждан различными видами социальной помощи [21].

Таким образом, к началу 1970-х гг. СССР имел весь набор признаков развитого социального государства и успешно, одновременно с развитыми странами Запада приступил к очередному этапу развития социальной политики — этап предоставления государством социальных услуг. В то же время динамика построения социального государства в СССР, который перед Второй мировой войной значительно опережал другие государства по показателям социального развития и темпам построения социального государства, в послевоенный период синхронизировалась с другими странами. СССР утратил опережающую роль в построении социального государства, но остался одним из лидеров этого процесса.

Если в конце 30-х гг. СССР опережал развитые капиталистические страны в огосударствлении социальных функций и по объемам социальных гарантий, но при этом уступал в уровне качества жизни и реализации принципа общедоступности социальных благ, то после 1945 г. набор и объем социальных функций государства в СССР и других странах практически совпали, и Советский Союз, и развитые капиталистические страны одновременно перешли к активной социальной политике и стали строить государства социальных услуг. С конца 70-х годов XX века развитые страны Европы и Северной Америки в этот период вступили в новый этап строительства социального государства — государства всеобщего благоденствия, обеспечивающий равный высокий уровень жизни всех граждан [22].

Особенностью социальной политики в то время было соотнесение показателей роста благосостояния советских людей в сравнительной Уменьшался дефицит промтоваров, появлялись и с каждым годом становились доступнее новые потребительские товары — радиоприемники, холодильники, телевизоры, импортный ширпотреб и пр. С начала 70-х гг. массовым стало приобретение автомобилей. Повышалась заработная плата,

что при стабильности основных цен обеспечивало рост ее покупательной способности. Решалась самая острая, социальная проблема – жилищная [23].

В то же время советские индикаторы качества жизни были значительно ниже аналогичных показателей в США, а с конца 70-х гг. — и развитых стран Европы. Особенно быстро разрыв между качеством жизни в СССР и наиболее богатых странах Запада стал нарастать после ориентации этих стран на построение государства всеобщего благоденствия. Экономический подъем 60-х гг. на Западе совпал с серьезными экономическими трудностями в СССР, которые негативно сказались на социальной политике [22].

Таким образом, становление социальной политики и социального государства в Российской империи и в дальнейшем в СССР в целом протекали в русле общемировых тенденций культурно-исторического развития. Тем не менее, и социальная политика Российской империи, и социальная политика Советского Союза имела целый ряд специфических особенностей обусловленных национальными и идеологическими отличиями.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:

1. Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауз и И.А. Ефрон. Т. 2/Д. // Под ред. К. К. Арсеньева, В.Т. Шевякова. Репринт. изд. 1907 г. – Ярославль, Изд-во «Терра», 1994. – с. 481 – 960.; ЛШ; XXX-XXXV;
2. Пажитнов, К.А. Городское и земское самоуправление / К.А. Пажитнов. Библиотека «Интернум». [Электронный ресурс]. – 2008. – Режим доступа: http://www.internum.ru/internum/russistika/ros_imp_istoch_n_lit/monogr_ros_imp/34htm. - Дата доступа: 15.02.2011.
3. Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауз и И.А. Ефрон. Т. 55. // Под ред. К. К. Арсеньева, Ф.Ф. Петрушевского. Репринт. изд. 1890 г. – Ярославль, Изд-во «Терра», 1992. – с. 421 - 897.; с.421-423
4. Миронов, Б.Н. Социальная история России периода империи (XVII – начало XX века). Генезис личности, демократической семьи, гражданского общества и правового государства. / Б.Н. Миронов. Т.2. Библиотека Интернум. [Электронный ресурс]. – 2008. – Режим доступа: http://www.internum.ru/internum/russistika/ros_imp_istoch_n_lit/monogr_ros_imp/2htm. - Дата доступа: 13.02.2011.
5. Кистяковский, Б.А. Социальные науки и право / Б.А. Кистяковский. Библиотека «Вехи». [Электронный ресурс]. – 2009. – Режим доступа: <http://www.vehi.net/vehi/kistyak.html>. - Дата доступа: 20.02.2011.

6. Герье, В.И. Второе раскрепощение – Закон 9 ноября 1906 года. / В.И. Герье. Библиотека «Хроно». [Электронный ресурс]. – 2009. – Режим доступа: http://www.hrono.ru/libris/bib_duma.html. - Дата доступа: 21.02.2011.
7. Новгородцев, П.И. Об общественном идеале / П.И. Новгородцев. // Из истории отечественной философской мысли. – М.: Пресса, 1991. – 639с.; с.450.
8. Герье, В.И. Чего же хочет конституционно-демократическая партия? / В.И. Герье. Библиотека «Хроно». [Электронный ресурс]. – 2009. – Режим доступа: http://www.hrono.ru/libris/bib_duma.4html. - Дата доступа: 22.11.2009.
9. Геллер, М. История Российской империи / М. Геллер. Библиотека «Гумер». [Электронный ресурс]. – 2005. – Режим доступа: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/History/Geller/Gell_HistRussimp_index.php. - Дата доступа: 14.11.2009.
10. Солоневич, И.Л. Народная монархия. / И.Л. Солоневич. – М.: Изд-во Эксмо, 2003. – 608с.; с.59.
11. Маркс, К., Энгельс, Ф. Сочинения. Т. 4. / К. Маркс, Ф. Энгельс; ИМЛ при ЦК КПСС. 2-е изд. – М.: Госполитиздат, 1961. – 710с.; с.447.
12. Романов, П.В. Социальные изменения и социальная политика / П.В. Романов // Журнал исследований социальной политики. – 2003. - Т. 1. № 1. – с.45 – 67.; с.46.
13. Роговин, В.З. Социальная политика в развитом социалистическом обществе (направления, тенденции, проблемы). / В.З. Роговин. – М.: Изд-во «Наука», 1980. – 208с.; с.8 – 9.
14. Фёдорова, Н.А. Лишёнцы 1920-х годов: советское сословие отверженных. / Н.А. Фёдорова // Журнал Исследований социальной политики. – 2007. – Том 5. №4. – С.483 – 496.; с.483.
15. Андреев, В.С. Право социального обеспечения в СССР / В.С. Андреев. – Москва, Юридическая литература, 1974. – 304с.
16. Социальная политика советского государства. – М.: Политиздат, 1985. – 237с.; с.8 – 10; с.89.
17. Советская социальная политика 1920 – 1930-х годах: идеология и повседневность. / Под ред. П. Романова, Е. Ярской–Смирновой. – М.: ООО «Вариант», ЦСПГИ, 2007. – 432с.; с.68 – 71.
18. Республика Беларусь: Энциклопедия: В 6 т. Т. 1. / Редкол.: Г.П. Пашков и др. – Мн.: БелЭн, 2005. – 1040с.; с.29; с.306.

19. Страны и народы: Науч.-попул. изд. в 20-ти т. Советский Союз. Общий обзор. Российская Федерация. / Г.М. Лаппо (отв. ред.) и др. – М.: Мысль, 1983. – 461с.; с.54 – 55.
20. Ханин, Г.И. Советское экономическое чудо 40 – 50-х годов: миф или реальность? / Ханин Г.И. // Соционет. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://khanin.socionet.ru/DOCS/CHUDO.doc> - Дата доступа: 12.12.2010.
21. Конституция СССР от 7 октября 1977 года. – Москва: Политиздат, 1978. – 21с.
22. Ханин, Г.И. Советская экономика в 1966 - 1987 / Ханин Г.И. // Соционет. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://khanin.socionet.ru/DOCS/REZETRALIZ.doc> - Дата доступа: 14.12.2010.
23. Страны и народы: Науч.-попул. изд. в 20-ти т. Советский Союз. Общий обзор. Российская Федерация. / Г.М. Лаппо (отв. ред.) и др. – М.: Мысль, 1983. – 461с.; с.55.