Чернявский, Г.И. Заметки о развитии рыбной промышленности Сахалина и Курил. – Южно-Сахалинск: Советский Сахалин, 1958.

В.А. Игольникова

ЭЛЕМЕНТЫ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА В СОВЕТСКОЙ РОССИИ 1917 – 1920 ГГ.

ИГОЛЬНИКОВА Валентина Александровна – аспирантка Хакасского государственного университета им. Н.Ф. Катанова, специалист первой категории юридического сектора Министерства экономики Республики Хакасия, г. Абакан (e-mail: vi@r-19.ru)

Аннотация. *Исследуются проблемы формирования социального государства в Советской России, кратко анализируется социальное законодательство, действующее в 1917 – 1920 гг., результат его применения в рассматриваемый период, а также связь с современным социальным государством.*

Ключевые слова: *Советская Россия, социальная политика, система социального обеспечения, Гражданская война, социальное страхование, декреты, патернализм.*

После Октябрьской революции социальная помощь и социальная защита населения становятся исключительно государственным делом. Само понятие «благотворительность» превращается во что-то запретное, классово чуждое, противоречащее основам социалистического общежития. Практически продолжается постепенное внедрение в жизнь страны отдельных элементов социального государства, однако сам термин «социальное государство» на протяжении всего советского периода истории никогда не использовался. Это объясняется прежде всего тем, что идеологическая основа социальных преобразований в современной России коренным образом отличается от той, которая лежала в основе аналогичных государственных преобразований на Западе и от тех подходов, которые были характерны для дореволюционной России.

Первое, что было сделано в Советской России, – это упразднение всех ранее существовавших благотворительных заведений и обществ. В апреле 1918 г. Совет народных комиссаров (СНК) переименовал Народный комиссариат государственного призрения (как «пережиток прошлого», придававший социальной помощи характер милостыни и благотворительности, не соответствующий социалистическому пониманию задач социального обеспечения) в Народный комиссариат социального обеспечения. Этот

день стал Днем рождения системы социального обеспечения Советской России. На местах, при губернских и уездных Исполнительных комитетах Советов народных депутатов образовываются отделы социального обеспечения. В целях дальнейшего развития органов социальной помощи принимаются соответствующие правовые акты, расширяющие компетенцию социальных органов, определяющие их права и обязанности.

Социальная политика советского государства базировалась на сформулированной классиками марксизма-ленинизма главной цели – создание общества всеобщего равенства и социальной справедливости и соответственно социалистический принцип распределения материальных благ, предусматривающий удовлетворение материальных потребностей всех трудящихся.

Все провозглашенные права и свободы закреплялись за трудящимися, т. е. за рабочими и крестьянами. В отношении же слоев общества, причисляемых к эксплуататорским классам, провозглашалось лишение их прав, которыми они пользуются в ущерб интересам социалистической революции.

При этом основоположники марксизма-ленинизма всячески подчеркивали необходимость коренной трансформации места и роли труда, отношения к труду и трудовых отношений в обществе. Однако, как показал советский опыт, эти установки далеко не всегда и не в полной мере воплощались в жизнь и зачастую оставались лишь декларациями, не подкрепленными материальной базой в силу ограниченности экономических возможностей государства.

Необходимость социального обеспечения при социализме в целом обосновывалась ссылкой на две группы причин: первая заключалась в том, что в условиях социализма распределение должно осуществляться по труду, а вторая – в том, чтобы обеспечить нетрудоспособную часть общества, которая по труду получать не может.

В ходе Гражданской войны и военной интервенции численность лиц, нуждающихся в помощи, катастрофически возросла. Поэтому при губернских, уездных исполнительных комитетах Советов рабочих и крестьянских депутатов открылись отделы социального обеспечения. В начальный период их деятельность основывалась исключительно на опыте органов попечительства, благотворительных обществ и системы общественного призрения. С изменением политической и социально-экономической ситуации в стране структура и методы работы органов социального обеспечения изменялись в соответствии с принимаемыми государственными нормативными актами.

Оценивая социальную политику советского государства, следует подчеркнуть, что, несмотря на общую ориентацию на основополагающие

принципы марксизма-ленинизма, их конкретное идеологическое насыщение со временем претерпевало достаточно серьезные изменения.

Сразу после прихода большевиков к власти, уже 13 ноября 1917 г., было обнародовано правительственное сообщение, объявлявшее о введении радикально новой политики социального страхования. В сообщении указывалось, что «Рабочее и крестьянское правительство приступает к изданию декретов о политике социального страхования на основе следующих страховых принципов: 1. страхование всех без исключения рабочих, а также городской и сельской бедноты; 2.страхование всех видов потери трудоспособности, а именно на случай болезни, увечья, инвалидности, старости, материнства, вдовства и сиротства, а также безработицы; 3. возмещение, по меньшей мере, полного заработка в случае утраты трудоспособности и безработицы; 4. полное самоуправление застрахованных во всех страховых организациях; 5. возложение всех расходов по страхованию целиком на предпринимателей»[1].

Однако необходимо отметить, что механизма проведения этих законов в реальную жизнь практически не было. На практике эффективными оказались лишь те акты, которые узаконивали изменения, происходившие стихийно, например, расширение рабочего контроля и национализация. Развал экономики и падение производственной дисциплины делали быстрое внедрение новой системы социального страхования исключительно трудным делом, и неудивительно, что в период военного коммунизма многие законы и декреты о социальной помощи оставались невыполненными.

С идеологической точки зрения на начальном этапе существования Советского государства создание государственной системы социального обеспечения обосновывалось не столько необходимостью пролетарского государства заботиться о благе своих граждан, сколько собственно потребностями классовой борьбы.

Реализация провозглашенной программы началась с принятия правительством РСФСР в ноябре – декабре 1917 г. целого ряда директив, положивших начало формированию новой системы социального обеспечения, основанной на закреплении права на социальное обеспечение за каждым трудящимся предприятия, потерявшим трудоспособность. Одним из самых ранних постановлений правительства стал Декрет «Об увеличении пенсий» (ноябрь 1917 г.), в соответствии с которым всем пенсионерам по несчастным случаям по 1917 г. включительно пенсия увеличивалась на 100 % за счет Пенсионного фонда. Источниками создания страховых фондов для выплаты пенсий являлись страховые взносы предприятий и лиц, использовавших наемный труд, с освобождением застрахованных от внесения каких-либо взносов.

[1] Социальное обеспечение в СССР.– М., 1986. – С. 98.

В декрет вошли: «Положение о страховании на случай безработицы», «Положение о страховании на случай болезни», «Положение о Страховом Совете», «Положение о страховом присутствии», которые предусматривали, кроме назначения пособий в случае болезни, родов, смерти работников, предоставление также ряда видов бесплатной врачебной помощи, амбулаторного лечения, лечения на дому, санаторного и курортного лечения. В конце ноября 1917 г. специальным декретом Совнаркома все лечебные учреждения и предприятия были переданы предпринимателями в ведение больничных касс[1].

В 1919 г. было установлено бесплатное детское питание в виде пайков для детей до 14-ти лет независимо от социального положения родителей.

Особое внимание уделялось беспризорным детям. Существовали детские приемники, детские дома, трудовые коммуны. В эти учреждения дети в возрасте от 3-х до 7-ми лет, от 8-ми до 14-ти лет и от 13-ти до 16-ти лет принимались бесплатно, по решению социальных комиссий, создаваемых при местных отделах народного образования.

В 1920 г. органы Наркомата социального обеспечения оказали единовременную денежную и иную помощь в виде продуктов, одежды, топлива 8 651 тыс. семей красноармейцев. К 1 ноября 1920 г. 93 780 инвалидов содержалось в специализированных учреждениях, а в детских домах находилось 1 230 600 детей.

Организация социального страхования советским правительством во многом оказалась более прогрессивной по сравнению с дореволюционным периодом: страхование по болезни распространялось на всю территорию России, охватывало все виды труда и всех наемных работников.

9 мая 1918 г. Комиссариат социального обеспечения отдает распоряжение местным (губернским) комиссариатам социального обеспечения организовать учреждения социального обеспечения в подведомственных им районах, учредив дома материнства и младенчества, детские дома, дома для инвалидов, вдов и стариков.

В марте 1919 г. было официально заявлено, что социальное обеспечение трудящихся от всех видов потери трудоспособности поставлено на прочную законодательную основу, причем впервые в мире социальное страхование по безработице за счет нанимателей и государства стало нормой.

Гражданская война принципиально изменила социально-экономическое положение трудящихся. Промышленность была национализирована, власть и ресурсы сконцентрированы в руках государства, было ликвидировано товарно-денежное обращение, введена уравнительность в распределении предметов потребления, работники именовались «бойцы трудовой армии».

---

[1] См.: Российская энциклопедия социальной работы. – Т.1.– М., 1997. – С.134.

Поэтому в период второй инновации в сфере социальной помощи 1918– 1920 гг. трудящиеся уже не были наемными работниками в строгом смысле этого понятия, рынок труда был ликвидирован, и в РСФСР остался единственный работодатель – государство. Государственные органы определяли потребности в рабочей силе, сферы положения труда, его условия и размеры оплаты. Такого рода изменения хозяйственной жизни повлекли и соответствующие изменения социальных рисков и способов защиты от них. Тогда-то и было трансформировано социальное страхование в социальное обеспечение, что во многом было связано с тезисом большевистской идеологической доктрины о возможности скорой реализации коммунистического идеала. Считалось, что социальное обеспечение является стадией полного коммунистического обеспечения, а от социального страхования как института «буржуазного права» можно отказаться.

Правда, война заставила оставить мечты о всеобщей и равной для всех трудящихся социальной обеспеченности. Необходимость налаживания работы военной промышленности, снабжения Красной Армии, спасения от голода городского, прежде всего пролетарского, населения – все это изменило направленность социального обеспечения. Оно стало избирательным, распространялось только на «ударные» группы населения, на наиболее социально слабо защищенные его слои, а также на пострадавших от войны и стихийных бедствий.

Социальное обеспечение в период Гражданской войны и «военного коммунизма» регулировалось «Положением о социальном обеспечении трудящихся» от 31 октября 1918 г., в соответствии с которым инвалидность и ее степень устанавливались медицинской экспертизой, учреждаемой при страховой кассе, и Декретом «О финансировании социального обеспечения» от 17 апреля 1919 г. В их основу был положен принцип обязательной государственной помощи нетрудоспособным за счет государственного бюджета, лишенной всякой «примеси благотворительности и нищенских подачек». Государственная помощь оказывалась с тем, чтобы всякого попавшего в нужду возвратить к трудовой жизни, а если это невозможно вследствие его старости и инвалидности, то предоставить ему соответствующий уход в доме инвалидов или пенсионное обеспечение.

Постоянная или временная утрата трудоспособности удостоверялась с 1918 г. медицинским освидетельствованием, проводимым Бюро врачебной экспертизы при общегородских, районных и областных страховых кассах. Вводилось всесторонне обеспечение трудящихся – рабочих по найму, кустарей и ремесленников. Учреждения социального обеспечения и страхования были объединены в Наркомсобесе с присвоением ему более широких и всесторонних функций социальной защиты.

Другим необходимым мероприятием в процессе формирования централизованного социального обеспечения стал введенный в апреле 1919 г. новый порядок образования и использования финансовых фондов. В соот-

ветствии со сметой Народного комиссариата труда страховые взносы (по классам опасности и риска всех предприятий и учреждений) всех видов социального обеспечения из государственного бюджета, а также взносы предприятий и учреждений не направлялись в органы социального обеспечения. Они взимались налоговым аппаратом Наркомата финансов и через местное казначейство зачислялись в фонд казны наряду с обычными налоговыми поступлениями. Что касается Всероссийского фонда социального обеспечения, в котором по Положению от 31 октября 1918 г., сосредоточивались средства всех остальных фондов и страховых касс, то при новом порядке финансирования они влились в ресурсы государственного бюджета. В итоге полноправным «хозяином» системы социального обеспечения и монопольным субъектом управления этой системы стало государство.

Функции органов управления социальным обеспечением выполняли местные Советы депутатов. Возглавлялась управленческая вертикаль в центре Народным комиссариатом труда и Народным комиссариатом социального обеспечения. Таким образом, в течение 1918 – 1920 гг. были заложены основы централизованной системы управления социальным обеспечением.

Следует отметить внимание Советского государства в обстановке Гражданской войны социальному обеспечению красноармейцев и красногвардейцев и членов их семей. Уже 7 августа 1918 г. Совнарком издал Декрет «О пенсионном обеспечении солдат Рабоче-крестьянской Красной Армии и их семейств…». Через полгода действие этого декрета было распространено на моряков Военно-морского флота, военнослужащих пограничной охраны, продовольственных отрядов, железнодорожной охраны на все категории солдат и матросов прежних армии и флота.

Отличительной чертой аппаратов органов социального государства рассматриваемого периода было широкое привлечение трудящихся через профсоюзы и Советы к непосредственной практической работе в специальных комиссиях и коллегиях по всем отраслям социального обеспечения. Иногда это приводило к громоздкости аппаратов.

В основу социального государства в Советской России 1917 – 1929 гг. были положены следующие принципы:

введение всестороннего обеспечения трудящихся, распространяющегося не только на работающих по найму, но и на ремесленников и кустарей;

оказание обязательной помощи за счет средств центрального государственного бюджета впавшим в нужду нетрудоспособным и инвалидам войны;

оказание помощи только нетрудоспособным и не имеющим других источников существования. Все трудоспособные и имеющие средства к существованию были исключены из домов инвалидов. Соответственно

были пересмотрены и все пенсии, назначенные ранее царским правительством;

на фоне введения всеобщей трудовой повинности велась жесткая, а нередко и жестокая, борьба с паразитизмом и тунеядством, носившая классовый характер и нанесшая, в частности, сильный удар по интеллигенции, по представителям интеллектуального, творческого труда, подвергшимся «трудовому перевоспитанию»;

использование методов культурно-политического воспитания и обучения труду инвалидов, попыток возвращения их к трудовой жизни путем организации трудовых коммун и артелей инвалидов;

сочетание социального обеспечения и социального страхования;

выдача различного рода пособий (при безработице, стихийных и социальных бедствиях, воспомоществование семьям красноармейцев, жертвам контрреволюции, при беременности и родах, на погребение умерших членов семьи и т. п.);

придание особого значения натуральной форме обеспечения при обесценивании денег, отчуждению государством всех излишек у крестьян сельскохозяйственных продуктов, полной ликвидации всей частной торговли.

Опыт развития Российского государства, возникшего в 1917 – 1920 гг., свидетельствует, что в этот период его существования в нем появились отдельные элементы социального государства, хотя, бесспорно, что истинно социальное государство может быть построено только в условиях демократии и правого государства, абсолютно несвойственных советской административно-командной системе.

Нельзя отрицать, что в Советской России действовала система социальных гарантий и социального страхования, были созданы государственные органы, призванные осуществлять социальные функции. Однако низкий уровень заработной платы, уравнительный принцип распределения материальных благ, дискриминация лиц, не разделяющих идеи советской власти, направление огромных средств на содержание Красной Армии и членов семей военнослужащих свидетельствуют, что основная часть трудящегося населения оставалась за чертой бедности, не имела возможности реализовать себя в сложившихся социально-трудовых отношениях и обеспечить себе достойный жизненный уровень.

Можно утверждать, что Советское государство проводило политику, направленную на достижение социально-экономических целей, исходя из своих корыстных побуждений, стремясь избежать социальных потрясений и внутренних войн. Вместе с тем это послужило одной из причин низкой отдачи от социальной политики, проводимой в СССР.

Нельзя не отметить патерналистский характер Советского государства. В современной трактовке патернализм понимается как доктрина и деятельность государства с позиции «отеческой заботы» по отношению к слоям и группам, менее защищенным в социальном и экономическом отношениях. Советское государство распределяло блага с учетом места каждого

в иерархической системе власти. Сосредоточение командных функций за главой государства оставляет своим «домочадцам» только функции исполнения. В такой ситуации человек не испытывает потребности чувствовать себя личностью, он перекладывает ответственность за свою судьбу на государство, власть, уходит от индивидуальной ответственности, а значит, и от свободы. Безусловно, в таких условиях о построении социального государства не может быть и речи.

Актуальность проблемы патернализма подтверждается и процессами, происходящими в современной России. Сложившаяся в постсоветский период ситуация продемонстрировала потребность народа в опеке со стороны государства, в гарантиях социальной помощи и защиты, которые население рассматривает как нечто априорное, как обязательную функцию власти.

Список литературы

Социальное обеспечение в СССР. – М.: Наука, 1986.

Российская энциклопедия социальной работы.– Т. 1. – М.: ИНФРА – М. – 1997.

Мачульская, Е.Е., Горбачева, Ж.А. Право социального обеспечения: учебное пособие. – М.: Книжный мир,2001.

© Игольникова В.А., 2010

Г.В. Лысенко

ИНФОРМАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

ЛЫСЕНКО Галина Васильевна – кандидат исторических наук, доцент кафедры социология управления Волгоградской академии государственной службы (e-mail: galinalis9@mail.ru)

Аннотация. *Рассматривается информационная политика в регионе как инструмент реализации региональной стратегии развития. Анализируя показатели качества жизни, автор обосновывает необходимость их учета в осуществлении информационной политики.*

Ключевые слова*: качество жизни, информационная политика, информационная деятельность, стратегия развития региона.*