

УДК 316.334.3

ББК 66.3(0),4

DOI 10.22394/1682-2358-2021-6-102-110

*V.A. Podolsky, Candidate of Sciences (Politics), Docent at Political Sciences Faculty, State Academic University for the Humanities*

## **SOCIAL POLICY DEVELOPMENT IN THE USSR: COMPARATIVE ANALYSIS WITH WESTERN PRACTICES**

The origins and development of the social support system in the USSR: introduction of the pensions, free healthcare, and free education are analyzed. The study shows, how the Soviet system developed the German corporate ideas of insurance, borrowed by the Russian Empire, and then adopted the British universalistic approach in the second half of the XX century.

*Key words and word-combinations:* social policy, pensions, history of the USSR, foreign experience.

*В.А. Подольский, кандидат политических наук, доцент факультета политологии Государственного академического университета гуманитарных наук (email: deontiscibili@yandex.ru)*

## **РАЗВИТИЕ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В СССР: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ С ЗАПАДНЫМИ ПРАКТИКАМИ\***

*Аннотация.* Анализируются возникновение и развитие системы социальной поддержки в СССР: введение пенсий, бесплатного здравоохранения, бесплатного образования. Показано, как в советской системе развивались немецкие корпоративные идеи страхования, заимствованные Российской империей, а во второй половине XX в. – британский универсалистский подход.

*Ключевые слова и словосочетания:* социальная политика, пенсии, история СССР, зарубежный опыт.

**И**зучение советской социальной политики важно по трем причинам. Во-первых, социальная поддержка в исторической литературе и массовом сознании обычно воспринимается как самый удачный элемент организации советско-

---

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке в рамках ГЗ (государственного задания) ГАУГН № FZNF-2020-0014 по теме «Современное информационное общество и цифровая наука: когнитивные, экономические, политические и правовые аспекты».

го общества. Сравнение с зарубежными практиками позволит оценить эффективность советской социальной поддержки. Во-вторых, современная российская система социальной политики во многом основана на советских практиках, но заметно отличается от прошлой системы. На Западе в 1980-е годы происходила трансформация социальной поддержки, хотя, как и в России, общие особенности социальной политики сохранились. Рассмотрение изменений в социальной сфере западных стран позволит понять логику преобразований, произошедших в постсоветской России. В-третьих, в научной литературе обычно изучаются либо отдельные аспекты социальной политики в СССР, либо предлагаются общие обзоры, в которых не принимаются во внимание значимые элементы советской социальной поддержки.

Советская социальная политика активно изучалась и в советский период, и в современной России. Один из первых теоретиков и систематизаторов права социального обеспечения в СССР — В.С. Андреев, сотрудник Всесоюзного юридического заочного института [1]. Из работ постсоветского периода достаточно значимыми являются труды представителей саратовской научной школы социальной политики под редакцией Е.Р. Ярской-Смирновой и П.В. Романова [2]. Диссертация А.А. Гуменюка представляет собой наиболее полное обзорное исследование по данной теме [3]. Последовательное сравнение становления советской и западной систем социальной политики позволит представить целостную картину и выявить основные особенности государственной социальной поддержки в СССР.

История социальной политики в Советском Союзе может быть подразделена на два периода: с 1917 по 1956 и с 1956 по 1991 г. В первый период система развивалась по немецкой корпоративной страховой модели на базе тех институтов, которые были созданы еще в Российской империи. Во второй период в Советском Союзе в жизнь воплощалась солидаристская модель, принятая в Британии в 1940-е годы.

Меры социальной политики начинают активно внедряться в стране сразу после прихода к власти большевиков. Одним из первых декретов новой власти 14 ноября 1917 г. был учрежден Народный комиссариат государственного призрения, который взял на себя ответственность за функции и имущество бывших благотворительных обществ [4, с. 127—138]. 22 декабря 1917 г. принимается Декрет ВЦИК «О страховании на случай болезни», который расширял право на отпуск для беременных женщин, существовавшее еще с 1912 г. [5, с. 199—206], что стало передовым явлением для этого времени: в Британии закон об оплачиваемом отпуске для матерей был принят лишь в 1975 г. [6, р. 57], а в США не существовало федерального закона об отпуске для матерей до 1993 г. [6, р. 148].

С июля 1918 г. началось создание первой в мире централизованной бесплатной системы здравоохранения на базе лечебных учреждений и больничных касс предприятий под руководством народного комиссара здравоохранения Н.А. Семашко. Из-за дефицита ресурсов местных властей в 1920-е годы услуги часто оказывались за деньги, но доступность и качество медицинских услуг постепенно возрастали. Численность врачей в РСФСР выросла с 16 тыс. в 1917 г. до 90 тыс. в 1930-е и до 470 тыс. в 1970-е годы [7, с. 372–429].

Ожидаемая продолжительность жизни в России в начале XX в. в 1,5 раза уступала развитым странам и составляла 30 лет против 45 лет в Европе. К 1960-м годам продолжительность жизни в РСФСР выросла вдвое, до 65 лет, и почти сравнялась со средними показателями западных стран [8, с. 95]. В Германии система здравоохранения выстраивалась вокруг больничных касс, оплачивавших медицинские услуги, куда рабочие с 1880-х годов обязывались вносить взносы. Эту архитектуру заимствовала Британия в 1910-е годы, а в 1940-х в ней была создана всеобщая система здравоохранения с единым страховым фондом [9, р. 278].

Декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 5 июня 1918 г. передавал все образовательные учреждения Советской России Народному комиссариату просвещения [5, с. 358], а в октябре 1918 г. было утверждено Положение о единой трудовой школе. В стране было введено бесплатное начальное образование [5, с. 1026–1030], которое в 1930 г. стало обязательным; уровень грамотности возрос с приблизительно с 30% в 1916 г. до 90% к 1940-му [10, с. 352]. Обучение в 8–10 классах с 1940 по 1956 г. было платным; стоимость обучения за год составляла порядка половины средней месячной заработной платы. Высшее и среднее специальное образование в СССР также было платным до 1956 г., стоимость составляла порядка одной месячной зарплаты за год обучения [11, с. 341–345].

В Европе обязательное школьное образование было введено гораздо раньше — в XVIII в. — в Пруссии, в 1891 г. — в Британии [12, р. 151]. Хотя бесплатные места для некоторых студентов в западных и российских университетах предоставлялись еще в XVIII–XIX вв., в Британии высшее образование было бесплатным в 1960–1990 гг. [13, р. 92], в Германии — с 1970-х годов [13, р. 122].

Детские сады в 1920-е годы создавались в СССР под руководством дошкольного отдела Народного комиссариата просвещения. В 1924 г. в них насчитывалось 270 тыс. воспитанников, 1 млн — в 1940, 12 млн — в 1970-е годы [14, с. 53–54]. Плата за детский сад в советское время составляла в среднем 1/10 от средней по стране заработной платы [1, с. 302] с дифференциацией и льготами в зависимости от дохода и статуса граждан

[1, с. 94]. Во Франции и Италии [15, р. 72] детские образовательные учреждения стали бесплатными в 1960-е годы.

Система детских домов успешно решила проблему социализации сирот благодаря методу педагога А.С. Макаренко, которому удавалось перевоспитывать трудных подростков с помощью организации учреждений системы коллективного труда [16, с. 389].

Пенсионные системы в Европе появились раньше, чем в России и СССР, в связи с урбанизацией, развитием промышленности и, следовательно, формированием безземельного класса трудящихся. В Германии масштабные схемы социального страхования возникают в 1880-е годы [16, с. 372], в подражание им законы о пенсионном обеспечении по старости принимаются в Англии в 1908 г., где пенсионный возраст в 1908 г. составлял 70 лет [9, р. 183], а в 1946 г. — 60 лет для женщин и 65 лет для мужчин [9, р. 359].

Становление пенсионной системы в Советском Союзе началось с обеспечения военнослужащих — 7 августа 1918 г. вышел декрет о пенсиях для красноармейцев, лишившихся трудоспособности, и членов их семей [5, с. 778—779]. 31 октября 1918 г. Положение о социальном обеспечении трудящихся установило пенсии по инвалидности и пособия по безработице. В 1919 г. были национализированы имперские кассы взаимопомощи.

В 1925 в СССР вводятся пенсии за выслугу лет (25 лет) для работников системы народного просвещения [1, с. 92]. В 1928 г. устанавливаются пенсии по старости для работников текстильной промышленности; тогда же закрепляются пенсионный возраст и необходимый стаж на уровне 60 и 25 лет для мужчин и 55 и 20 лет для женщин соответственно [17, с. 140]. Эти условия сохранялись вплоть до 2018 г., но некоторым категориям работников разрешалось выходить на пенсию по старости раньше. Средняя продолжительность жизни для мужчин в 1928 г. составляла 36 лет, для женщин — 41 год, то есть, как и в Германии при Бисмарке, смысл пенсий был скорее символическим [8, с. 58]. В 1929 г. право на пенсии по старости получили работники еще нескольких отраслей; 13 февраля 1930 г. пенсионное законодательство было консолидировано [17]. Уточнялись выплаты по инвалидности, пособия при потере кормильца, пособия на погребение. В законе также упоминались выплата пособий при родах, на предметы ухода за ребенком и на кормление ребенка. Страховые кассы могли отказывать в пенсии и отправить просителей на переподготовку, были вправе выдавать пенсии и пособия натурой [18, с. 220—228]. Закон также оговаривал пособия по безработице, но уже в марте 1930 г. в СССР закрылась последняя биржа труда, и официально безработицы

не было до 1991 г. [9, с. 36–48; 19]. В 1933 г. был принят закон о распределении выпускников вузов [20, с. 701].

В Европе и США социальное страхование от безработицы появляется в начале XX в., а с 1930-х годов распространение получают пособия по безработице [9, р. 231].

Статьей 120 Конституции СССР 1936 г. вводились равные правила по получению пенсий для рабочих и служащих [1, с. 95]. Крестьяне, которые вплоть до 1940-х годов составляли большинство в стране, обеспечивали себя по принципу взаимопомощи, а декреты формализовали этот порядок. Так, в мае 1921 г. был принят декрет о выборных комитетах общественной взаимопомощи при сельских советах и волостных исполнительных комитетах [16, с. 319]. Комитеты были обязаны предоставлять помощь инвалидам, нетрудоспособным и нуждающимся, утратившим кормильцев; помощь при беременности; поддерживать школы, ясли, больницы; организовывать общественные работы из взносов участников касс, а с 1930 г. — колхозов [3, с. 85].

С 1936 до 1957 г. в СССР выплачивались пособия при рождении ребенка, сначала за седьмого, а с 1944 г. — за третьего [3, с. 87]; вначале это была разовая выплата от среднемесячной до годовой зарплаты; затем ежемесячные платежи с 2-х до 4-х лет от 1/5 до одной средней заработной платы в зависимости от числа детей [21, с. 234–235]. Во Франции ежемесячные пособия на детей начали выплачиваться с 1932 г. [16, с. 200], в Британии — с 1945 г. [9, р. 270].

Семьи военнослужащих в годы Великой Отечественной войны были освобождены от платы за услуги ЖКХ; члены семей погибших военнослужащих получали выплаты, дети фронтовиков освобождались от платы за обучение в 8–10 классах школы, средних и высших учебных заведениях и имели приоритет при поступлении в детские сады. Были созданы системы переподготовки инвалидов войны, а также профессионального обучения для сирот погибших военнослужащих [4, с. 138–144].

После Октябрьской революции 1917 г. в стране выстраивалась система социальной политики по страховой, неэгалитарной модели, впервые примененной германским канцлером Бисмарком. Корпоративная принадлежность и «пояс» (место) проживания определяли количество и качество доступных мер поддержки. Чем более благополучным было предприятие, на котором работал гражданин, тем выше предоставлялся уровень социальных гарантий и качество доступной для него социальной инфраструктуры. Предприятия и ведомства строили свои детские сады, школы, больницы, санатории. Например, в послевоенное время только 1/6 школ на селе строилась государством, остальные финансировались колхозами [2, с. 165]. Финансирование социальной

политики в СССР производилось из взносов сотрудников, средств предприятий, местных бюджетов и казны; управляли этой системой органы социального обеспечения, исполкомы, профильные комиссариаты и министерства. С 1930-х годов вся ответственность за пенсии была передана от Совета социального страхования при Наркомате труда Центральному совету профсоюзов [4, с. 127–138]. Размер взносов устанавливался централизованно для разных отраслей, в среднем он составлял около 10% от зарплат [1, с. 12]. Пенсии в первой половине XX в. в СССР были низкими — 10–30% от средней зарплаты, существовать без помощи родных большинство пенсионеров не могло [3, с. 91]. По общему уровню благосостояния советские граждане отставали от европейцев, но развитие мер социальной политики шло соизмеримыми темпами с общеевропейским уровнем.

В послевоенные годы начинается масштабное реформирование системы социальной политики в СССР, приближение ее к британской, эгалитарной модели, созданной в 1940-е годы на основе доклада экономиста У. Бевериджа. Немецкая, а по ее примеру и французская система социальной защиты использовали страховые взносы сотрудников предприятий для выплаты пенсий, пособий и оплаты медицинских услуг и представляла собой совокупность множества субъектов, работающих по общим правилам. В британской системе использовались общегосударственные схемы финансирования пенсий и здравоохранения с использованием не только взносов, но и налоговых доходов бюджета, а учреждения включались в единую административную структуру. В СССР в 1950-е годы происходит переход от производственного типа организации медицинских учреждений к территориальному [2, с. 174]. В июле 1956 г. постановление Верховного Совета СССР о всеобщем пенсионном обеспечении гарантировало пенсию и ее размер по старости, по инвалидности и по утрате кормильца в зависимости от зарплаты, стажа и условий работы. Если в 1940 г. пенсию получали 3 млн человек, то в 1959 г. — 20 млн, а средний размер пенсионных выплат по отношению к средней зарплате удвоился [3, с. 215–216]. Колхозники получили государственные пенсии только десять лет спустя, по закону от 15 июля 1964 г. [1, с. 168]. Пенсии составляли около 30% от средних зарплат, а для колхозников из-за сложностей с учетом трудового стажа — около 15%. Такая система существовала вплоть до 1980-х годов, пока они не были приближены к среднему уровню [3, с. 228–230].

В 1950-е годы в СССР, как и в Британии, Германии и Франции, начинается массовая кампания строительства бесплатного жилья для граждан, средняя обеспеченность жильем выросла вдвое — с 5 м<sup>2</sup> на

человека [3, с. 292] до 12 м<sup>2</sup> к 1970-м годам [3, с. 310]. В 1960-е годы были кодифицированы вводившиеся с 1920-х льготы на проезд и оплату услуг ЖКХ, в основном они распространялись на инвалидов, военнослужащих и учащихся [3, с. 105]. В 1970-е годы сформировалась система социального обслуживания; для наименее обеспеченных граждан услуги соцработников по помощи в быту предоставлялись бесплатно [19, с. 96]. В Германии подобный закон о социальной помощи был принят в 1961 г. [16, с. 272]. В Британии задача предоставления социальной помощи была решена с помощью серии законов в 1970-е годы о выплатах инвалидам для компенсации расходов на обеспечение мобильности и помощи социальных работников [22, р. 64–65].

В Конституции СССР 1977 г. закреплялось право граждан на материальное обеспечение в старости, при нетрудоспособности, потере кормильца, а также на бесплатное образование, медобслуживание и жилье. Исследователи пришли к выводу, что в 1970-е годы советская система стала лучшей в мире по уровню социальной поддержки с точки зрения равенства, доступности и объема предоставляемых услуг [2, с. 21–23]. После топливного кризиса 1970-х годов на Западе приостановилось расширение социальных программ. Распространение неоконсервативной идеологии в Британии и США приводит к тому, что государство предпринимает попытки передать социальные функции частному сектору для повышения эффективности и реформирует социальную политику таким образом, чтобы приучить граждан опираться на собственные силы. В частности, в Британии изменяется метод поддержки студентов, фактически высшее образование перестает быть бесплатным [13, р. 94], пособия по безработице предоставляются только тем гражданам, кто ищет работу [9, р. 315], значительно снижаются темпы индексации пенсий [9, р. 308].

Система социальной политики в СССР — важнейшее достижение советского периода истории. Советские и западные решения влияли друг на друга: Британия в 1940-е годы создала государство всеобщего благосостояния для предотвращения распространения коммунистической идеологии, а СССР в 1950-е годы перенял британскую систему массового жилищного строительства и всеобщего пенсионного обеспечения, которые стали наиболее удачными и популярными мерами социальной поддержки в Советском Союзе. Ряд решений СССР в сфере трудового законодательства и здравоохранения был передовым на мировом уровне. Советское здравоохранение стало первой в мире всеобщей и бесплатной системой.

У. Беверидж при разработке теории государства всеобщего благосостояния рассчитывал ликвидировать безработицу. В СССР всеобщая

занятость была достигнута, бирж труда не существовало с 1930 г., благодаря системе распределения специалистов после обучения выпускникам не нужно было искать работу. Советская система изначально выстраивалась в логике корпоративного немецкого подхода с отдельными правилами для отдельных категорий получателей поддержки и большим участием предприятий в их предоставлении, но затем усвоила солидаристские и эгалитаристские британские принципы, это сочетание сохранилось в России и после преобразований в 1990-е годы. Неоконсервативное сокращение и приватизация социальной политики на Западе в 1980-е годы изучались в России и послужили примером для ряда преобразований.

Советская система социальной политики формировалась параллельно с западным «государством всеобщего благосостояния»; некоторые меры принимались раньше, чем в Европе и США, а некоторые заимствовались из западного опыта или применялись одновременно с ними. Охват мерами поддержки и доступность бесплатных услуг в СССР постепенно возрастал в период с 1917 по 1956 г., а после 1956 г. все граждане страны получили право на пенсионное обеспечение, бесплатное высшее образование, массово предоставлялось жилье, с 1970-х годов были введены бесплатные услуги социальных работников для инвалидов. Похожие права имели граждане западных «государств всеобщего благосостояния», но реализация этих прав чаще всего осуществлялась иначе — не как бесплатное предоставление услуг, а в виде пособий на оплату услуг, льготных кредитов или налоговых льгот.

Наиболее значимые советские решения сохранились в современной России — бесплатное образование, здравоохранение, всеобщее пенсионное обеспечение, оплачиваемый отпуск для беременных. Эти достижения имеют большое значение в обеспечении социальной и экономической стабильности, увеличивая покупательную способность граждан и гарантируя им прожиточный минимум. Западное «государство всеобщего благосостояния» не утратило свою структуру после преобразований 1980-х годов и до сих пор остается моделью для подражания при развитии систем социальной политики. В России целесообразно учитывать западный опыт по оптимизации нагрузки социальных расходов на бюджет и не отказываться от положительных элементов сложившейся системы социальной политики.

#### Библиографический список

1. Андреев В.С. Право социального обеспечения в СССР: учебник. М., 1980.
2. Советская социальная политика: сцены и действующие лица, 1940–1985 / под ред. Е.Р. Ярской-Смирновой, П.В. Романова. М., 2008.

3. *Гуменюк А.А.* Социальная стратегия Советского государства и практики повседневности населения российской провинции во второй половине 1950-х – середине 1980-х гг.: на материалах Нижнего Поволжья: дис. ... д-ра ист. наук. Саратов, 2019.
4. *Кононова Т.Б.* История социальной работы: учебник для бакалавров. М., 2014.
5. Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917–1918 гг. М., 1942.
6. Parental Leave and Beyond: Recent International Developments, Current Issues and Future Directions / ed. by P. Moss, A.-Z. Duvander, A. Koslowski. Bristol: Policy Press, 2019.
7. Большая медицинская энциклопедия: в 30 т. / гл. ред. Б.В. Петровский. 3-е изд. М., 1978. Т. 8.
8. *Андреев Е.М., Дарский Л.Е., Харьковская Т.Л.* Население Советского Союза, 1922–1991. М., 1993.
9. *Fraser D.* The Evolution of the British Welfare State. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 2009.
10. *Константинов Н.А., Медынский Е.Н., Шабалева М.Ф.* История педагогики. 5-е изд., доп. и перераб. М., 1982.
11. *Кораблева Г.В.* Реализация принципов доступности и бесплатности образования в советском государстве (1917–1991 гг.) // Известия Самарского научного центра Российской академии наук. 2009. Т. 11, № 6(2). С. 341–345.
12. The Oxford Handbook of the History of Education / ed. by J.L. Rury, E.H. Tamura. Oxford: Oxford University Press, 2019.
13. Towards the Private Funding of Higher Education: Ideological and Political Struggles / ed. by D. Palfreyman, T. Tapper, S. Thomas. London: Routledge, 2017.
14. Дошкольная педагогика / под ред. В.И. Ядэшко, Ф.А. Сохина. М., 1978.
15. The Development of Early Childhood Education in Europe and North America. Historical and Comparative Perspectives / ed. by H. Willekens, K. Scheiwe, K. Nawrotzki. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015.
16. *Фирсов М.В.* История социальной работы: учебное пособие. М., 2012.
17. *Фирсов М.В.* История социальной работы в России: учебное пособие. М., 1999.
18. Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР за 1930 год. М., 1930.
19. *Лушников М.В., Лушников А.М.* Курс права социального обеспечения. 2-е изд., доп. М., 2009.
20. Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР за 1933 год. М., 1948 г.
21. Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного совета СССР. 1938–1944 гг. М., 1945.
22. *Hood A., Norris Keiller A.* A Survey of the UK Benefit System. London: IFS, 2016.