

ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

И. А. Соколов

Воронежский институт экономики и социального управления

Поступила в редакцию 5 марта 2009 г.

Аннотация: *статья посвящена основным этапам развития социальной политики в Российском государстве в период до 1917 г. Дается объективная оценка формирования и содержания социальной политики государственных и общественных структур.*

Ключевые слова: *социальная политика, социальное законодательство, социальное государство.*

Abstract: *the article is devoted to the main phases of Russian social policy development before 1917. The author analyzes the process of formation and content of social policy pursued by state and social organizations in Russia.*

Key words: *social policy, social legislation, social state.*

В отечественной науке широкое распространение получило мнение о том, что формирование социальной функции государства началось после событий 1917 г., однако данный тезис представляется нам сомнительным. Подобный подход едва ли мог бы быть оспорен вплоть до 90-х гг. XX в. из-за идеологической детерминированности советской науки. Однако на данный момент можно с определенной долей уверенности констатировать, что элементы социальной политики во вполне конкретных воплощениях не были чужды дореволюционной действительности, более того, в некоторых сферах не уступали показателям передовых в плане общественных отношений стран того же периода.

Нам представляется, что социальная функция, выступающая в форме «государственной благотворительности», была свойственна Российскому государству еще со времен формирования его суверенитета. Общехристианские постулаты о человеколюбии и милосердии, пропагандируемые православной церковью, вылились в идеи о «княжей милости» как об одной из основ отношений между государственной властью и социальными группами. С этой точки зрения небезынтересными представляются дошедшие до нас документальные свидетельства той эпохи. На Стоглавом соборе 1551 г. среди множества иных проблем духовного и светского характера рассматривался вопрос о попечении над малоимущими. Собор постановил, что заботу о бедняках и бездомных должно нести общество и рекомендовал властям принять меры по регулированию этих отношений. Предусматривалось обеспечение призрения над малоимущими и сиротами в принадлежащих церкви

богадельнях, но при непосредственной поддержке государства и общества. Таким образом, частные благотворительные инициативы православной церкви можно рассматривать также как фактор общественных отношений.

Земский собор 1681 г. потребовал от государства принятия действенных мер по борьбе с бедностью. Предусматривалась необходимость принятия широкого спектра мер – от организации общественной и монастырской благотворительности, создания училищ для низших социальных слоев до полицейского надзора над нищими. Была разработана и классификация нищих как по степени их нужды, так и по работоспособности и предписаны рекомендации по улучшению их положения. Таким образом, постепенно формировался механизм заботы о незащищенных слоях населения, ключевую роль в котором играло государство. Конечно, в этот период еще не существовало социальной политики в том понимании, которое мы вкладываем в это понятие теперь, однако очевидно, что идея о социальной ответственности перед своими гражданами была присуща Российскому государству еще с древних времен.

В более полном виде данные идеи были реализованы лишь в 1775 г., когда по указу Екатерины II все социальные заведения на территории страны были переданы Приказу общественного призрения, в чьи функции входило обеспечение надзора за делами здравоохранения и народного образования (устройство и заведование народными школами, сиротскими домами, больницами, аптеками, богадельнями, работными и смиренными домами). На развитие социальных учреждений были выделены значительные фонды, часть ежегодных доходов со сборов и пошлин

была перераспределена в его пользу, а сам Приказ получил право заниматься коммерческой деятельностью, включая прием вкладов на хранение и выдачу ссуд под недвижимость и государственные процентные бумаги. Таким образом, хотя в этот период государство и не брало на себя никаких обязательств перед гражданами, оно всячески содействовало развитию социальных институтов в обществе. Постоянно расширяя свои функции и наращивая материально-техническую базу, Приказ народного призрения к концу XVIII в. представлял собой сложный государственно-административный аппарат, характеризующийся четкой управленческой иерархией, широким взаимодействием составных частей, сформированной правовой базой и административной практикой.

Однако как единая система Приказ общественного призрения просуществовал до 1864 г., когда его функции, так же, как и его фонды, поделили между собой Министерство внутренних дел и земства. Подобное решение было принято из-за значительного оскудения ресурсов социальных заведений и разрастания управленческого аппарата, что сделало принятие и реализацию централизованных решений затруднительными. Можно двояко оценивать подобный шаг: с одной стороны, очевидно, что государство на тот момент не справилось самостоятельно с исполнением взятых на себя социальных функций, с другой – передача значительной части этих функций в ведение земств способствовала развитию этого направления в целом. Иными словами, земские учреждения хотя и не стали играть решающей роли в развитии общественного призрения, но в силу меньшей бюрократизированности они расчистили путь для этого развития и подготовили для него почву. Именно такой характер носила деятельность земств в сфере здравоохранения. Освободив городские, сословные и частные учреждения от опеки государства, земства тем самым дали им возможность обратить большее внимание на насущные нужды населения. Аналогичный характер имело и формирование, под влиянием земств, общей самостоятельности населения, развития в нем осознания общественного и гражданского долга. Под влиянием таких факторов дело общественного призрения в земских губерниях стало улучшаться, расширяться и принимать новые формы. Для борьбы с бедностью активно начали применяться общественные работы.

Тем временем не стояло на месте социальное законодательство. В 1882 г. был принят закон о труде малолетних, а в 1885 – о женском труде. В начале XX в. для многих отраслей промышленности действовали законы об обеспечении безопасности рабочих на предприятиях. Был ликвидирован детский труд,

максимальная продолжительность рабочего дня регламентировалась на уровне 11,5 часов. В 1886 г. было введено медицинское страхование на крупных предприятиях, а в 1903 – страхование от несчастных случаев. Таким образом, сложилась законодательная база, регламентирующая одну из важнейших отраслей социального права – трудовую. Фактически совершенствование правовой базы в социальной сфере продолжалось. Так, в 1912 г. был принят закон о пожизненном пенсионном обеспечении работников промышленных предприятий, получивших инвалидность на производстве.

В рассматриваемый период закладывался и идеологический базис социальной трансформации российского общества. С развитием парламентаризма и партийной системы появились и предпосылки формирования различных подходов к теоретическому обоснованию необходимости подобных перемен. В частности, П. Б. Струве, Б. А. Кистяковский видели цель и задачу подобных преобразований в создании «социально правового или же социально справедливого государства».

К началу XX в., как отмечает В. А. Торлопов, «в России, как и в других европейских странах, уже были сделаны первые шаги по пути становления социального государства. Социальная политика, социальное страхование были в принципе аналогичны тем, которые имели место и в других индустриально развитых странах» [1, с. 86]. Однако необходимо отметить, что в относительных показателях отставание от передовых стран было более чем очевидно. Уровень детской смертности (57,4 %) почти в три раза больше, чем во Франции. Средняя продолжительность жизни – 27 лет у мужчин и 29 у женщин. Около половины сельского населения жило на грани нищенства [2, с. 184].

Таким образом, можно отметить несколько важных фактов: в начале XX в. Россия являлась одной из развитых индустриальных стран и во многом достигла и поддерживала европейские стандарты социальной политики, однако отсутствие достаточной законодательной базы и развитой системы социальных институтов не позволяло достичь значительного улучшения социального фона. В обществе сохранялись архаические формы отношений, а социальная напряженность была очень велика. Тем не менее можно выделить ряд присущих только России элементов и факторов социальной политики. К таким факторам стоит отнести традиционно высокую степень огосударствления в экономике и общественной жизни, эмоциональную, идейную и политическую направленность общества на гуманизацию и активизацию социальных процессов, ведущую роль местного самоуправления в решении социальных проблем.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Торлопов В. А.* Социальное государство в России: идеалы, реалии, перспектива / В. А. Торлопов. – М. : РГПУ им. А. И. Герцена, 2006.

2. *Калашников С. В.* Очерки теории социального государства / С. В. Калашников. – М. : Экономика, 2006.

Воронежский институт экономики и социального управления

Соколов И. А., аспирант
Тел.: 8-919-35-46-21

Voronezh Institute of Economics and Social Management

Sokolov I. A., Post-graduate Student
Tel.: 8-919-35-46-21