

RU

Нормативно-правовое регулирование социальной защиты населения СССР в годы перестройки с 1985 по 1991 год

Гук Д. А.

Аннотация. Цель исследования – рассмотреть проводимые в СССР социальные преобразования с 1985 по 1991 год путем проведения анализа принятых нормативно-правовых актов, направленных на социальную сферу в условиях нарастания кризисных явлений в государстве и обществе в период перестройки. При проведении исследования было определено, что система социальной защиты является составной частью социально-экономической политики государства. В данном исследовании проведен анализ социальной политики, включая постановления ЦК КПСС и правительства, законы, указы и их влияние на социальную сферу в условиях перестройки. Автор раскрывает понятие социальной защиты, рассматривает основные проблемы, связанные с проведением реформ, выявляет, какие меры принимались руководством страны для попытки их решения при помощи новых методов и подходов в период перестройки. Научная новизна исследования состоит в том, что посредством аналитического обзора нормативно-правовых актов и научных работ, связанных с социальными преобразованиями в период перестройки, были выделены приоритетные направления в сфере социальной политики СССР и дана оценка их воздействия на условия жизни населения с 1985 по 1991 год. В результате исследования подводятся итоги, выясняется, как данные преобразования влияли на жизнь граждан СССР, и делается вывод о следствиях проведенных реформ на момент 1991 года.

EN

Legal regulation of social protection of the population of the USSR during the years of perestroika (1985-1991)

D. A. Guk

Abstract. The purpose of the study is to examine the social transformations carried out in the USSR from 1985 to 1991 by analyzing the adopted normative legal acts aimed at the social sphere in the context of increasing crisis phenomena in the state and society during the period of perestroika. During the study, it was determined that the social protection system is an integral part of the socio-economic policy of the state. This study analyzes social policy, including resolutions of the Central Committee of the CPSU and the government, laws, decrees and their impact on the social sphere in the context of perestroika. The author reveals the concept of social protection, examines the main problems associated with the implementation of reforms, identifies what measures were taken by the country's leadership to solve them using new methods and approaches during the period of perestroika. The scientific novelty of the study lies in the fact that through an analytical review of normative legal acts and scientific works related to social transformations during the period of perestroika, priority areas in the field of social policy of the USSR were identified and their impact on the living conditions of the population from 1985 to 1991 was assessed. As a result of the study, it is concluded that these transformations affected the lives of citizens of the USSR, and the results of the reforms carried out at the time of 1991 are given.

Введение

Актуальность исследования истории периода СССР в 1985-1991 гг. обусловлена тем, что в современной России существует необходимость решения первостепенных задач в социальной сфере, к которым можно отнести: решение жилищного вопроса, развитие системы здравоохранения и медицинского обслуживания, повышение благосостояния граждан и улучшение пенсионного обеспечения. В настоящее время важным аспектом любого правового государства является стабильность в социальной сфере. Период перестройки ознаменовал изменения как в политической, так и в социальной сфере Советского Союза. Данный этап,

с 1985 по 1991 год, указывает на риски и трудности, связанные с проведением социальной политики без основательно продуманной программы, поэтому комплексный подход и детальный анализ социальных преобразований позволяют свести к минимуму отрицательные последствия социальных перемен в настоящее время. Социальная защита – система мер, осуществляемых государством для оказания помощи, поддержания достойного уровня жизни населения, а также предоставление социальных услуг и страхование граждан (Киселев, Мишина, 2019, с. 155). Ориентация на человека и его потребности – это основной аспект для успешной социальной политики. Главной задачей социальной защиты является не только обеспечение каких-либо базовых потребностей, но и создание условий для самореализации граждан, предоставляя возможности для их участия в социальной и экономической жизни страны. Поэтому анализ периода с 1985 по 1991 год в статье позволяет сформулировать выводы и рекомендации для совершенствования социального реформирования в современных условиях.

Для достижения вышеуказанной цели необходимо решить следующие задачи:

- определить основные аспекты и тенденции проведенных реформ, связанных с социальной сферой в СССР в период перестройки;
- дать оценку воздействия социальных реформ на условия жизни населения Советского Союза с 1985 по 1991 год;
- выявить, к каким результатам привели социальные преобразования в 80-е годы в СССР.

Материалами для исследования послужили принятые в период перестройки нормативно правовые акты, направленные на социальную сферу:

- Об основных направлениях ускорения решения жилищной проблемы: Постановление ЦК КПСС от 17 апреля 1986 г. <https://docs.historyrussia.org/ru/nodes/347845>;
- О неотложных мерах по улучшению пенсионного обеспечения и социального обслуживания населения: Закон СССР от 1 августа 1989 г. № 313-1. <https://base.garant.ru/190082/>;
- О медицинском страховании граждан в Российской Федерации: Закон РФ от 28.06.1991 № 1499-1. <https://base.garant.ru/5230190/>;
- О кооперации в СССР: Закон СССР от 26.05.1988 № 8998-XI. <https://base.garant.ru/10103075/>;
- О государственных пенсиях в РСФСР: Закон РСФСР от 20.11.1990. <https://base.garant.ru/3961703/>;
- О занятости населения в РСФСР: Закон РСФСР от 19.04.1991. <https://base.garant.ru/104030/>.

Также к исследованию привлекались научные работы, раскрывающие понятие социальной защиты, определяющие специфику и особенности проводимых советским государством социальных преобразований в период перестройки (Чернолих, 2023; Лаврененко, 2000; Наумов, 1998).

Теоретическую базу исследования составляют работы в области социальной политики и социальной защиты населения (Киселев, Мишина, 2019; Чангли, 2022; Тимофеев, 2007).

Среди методов исследования использованы историко-системный и проблемно-хронологический. Первый позволил проанализировать развитие проводимой социальной политики государством, а также деятельность руководящих партийных органов, отвечающих за ее реализацию, в рамках социально-экономических процессов, происходящих в СССР в период перестройки. Второй предоставил возможность проследить, какие проблемы возникали во время проведения социальных преобразований в 1980-е годы в СССР.

Практическая значимость работы заключается в возможности использования полученных материалов для дальнейших исследований по актуальным проблемам, связанным с состоянием и влиянием государственной политики на социальные группы. Кроме того, результаты работы могут применяться историками, социологами и политологами для анализа состояния действующей системы социальной защиты и определения исторических закономерностей, связанных с трансформацией социальной политики в России.

Обсуждение и результаты

В 1985-1991 годах в СССР происходили значительные экономические и социальные преобразования, необходимость которых назревала в течение длительного времени. Потребность в реформировании была обусловлена так называемым периодом застоя в социально-экономической сфере, который и привел к неизбежному кризису в стране, а также технологическими переменами, произошедшими в развитых странах и определившими переход общества в постиндустриальную стадию развития.

К 1985 году в СССР сама система социальной защиты населения включала в себя государственные программы, связанные с пенсионным обеспечением, предоставлением медицинских услуг и образования, обеспечением занятости населения и выплаты пособий по инвалидности. В Конституции СССР, принятой 7 октября 1977 г. сессией Верховного Совета СССР, отмечено, что в «Советском Союзе построено развитое социалистическое общество, в котором созданы могучие производительные силы, передовая наука и культура, в котором постоянно растет благосостояние народа» (<https://base.garant.ru/1549448/>). Согласно этому, выделяется особенность системы социальной защиты, которая строилась на основе принципов универсальности и гарантированности каждому гражданину страны. Однако хотелось бы отметить, что все вышеперечисленные достоинства имели и обратную сторону, так как система сталкивалась с такими проблемами, как бюрократизм и недостаточное финансирование, что впоследствии вызвало снижение эффективности и доступности для определенных слоев населения (Чангли, 2022, с. 384).

В марте 1985 года Генеральным секретарем ЦК КПСС был избран Михаил Сергеевич Горбачев, провозгласивший стратегию ускорения социально-экономического развития государства и перехода от периода стагнации народного хозяйства к реальному устойчивому курсу развития страны. Данные преобразования были частью широкой программы перестройки, которая включала в себя экономические, политические и социальные аспекты. Они содержали следующие изменения:

- Постановление ЦК КПСС от 17 апреля 1986 г. «Об основных направлениях ускорения решения жилищной проблемы» – 14 августа 1986 г. «О дальнейшем совершенствовании управления строительным комплексом страны» (<http://government.ru/docs/all/126201/>). Программа «Жилье 2000» имела целью обеспечить каждую советскую семью собственным жильем к 2000 году, а также служила определенным толчком к увеличению темпов строительства жилья во всех регионах страны, путем дальнейшего наращивания производства строительных материалов и строительных работ;

- Закон СССР от 26.05.1988 № 8998-XI «О кооперации в СССР», который предоставлял предприятиям широкую самостоятельность и возможность распоряжаться полученной прибылью после выполнения государственных заказов. Целью данного закона было стимулирование эффективности и качества работы;

- Закон СССР от 1 августа 1989 г. № 313-I «О неотложных мерах по улучшению пенсионного обеспечения и социального обслуживания населения» ввел единые условия пенсионного обеспечения ветеранов войны, рабочих, служащих и членов колхозов, а также способствовал улучшению социального обслуживания этих категорий лиц. Были повышены минимальные размеры пенсий по старости до 70 рублей в месяц, по инвалидности первой группы до 85 рублей и второй группы до 70 рублей, по потере кормильца женам военнослужащих до 60 рублей. К тому же предоставлялась возможность получения бесплатно лекарственных средств участниками Великой Отечественной войны (Пудовкин, 2015, с. 257);

- Закон РСФСР от 20.11.1990 «О государственных пенсиях в РСФСР» установил единую систему государственных пенсий, выделив два вида пенсии: трудовые и социальные. Был установлен основной критерий, определяющий размер пенсии, – трудовой стаж. Минимальный размер пенсии по старости составлял 55% от заработной платы, при этом каждый календарный год происходило увеличение на один процент при условии работы свыше двадцати пяти лет у мужчин и двадцати у женщин. Новшеством в принятом законодательстве стало добровольное пенсионное страхование посредством заключения договора и внесения средств в счет накопительной части будущей пенсии;

- Закон РСФСР от 19.04.1991 года «О занятости населения в РСФСР» обеспечил социальную защиту в сфере занятости, поддержку трудовой и предпринимательской инициативы граждан, соблюдение прав, связанных с добровольностью труда, а также поощрение работодателей, создающих новые рабочие места;

- Закон РФ «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» от 28.06.1991 № 1499-1 установил гарантии всем гражданам в получении медицинской помощи и лекарственных средств за счет средств обязательного медицинского страхования. Данные гарантии включали в себя: выбор медицинского учреждения и лечащего врача в соответствии с договором, получение медицинской помощи на всей территории Российской Федерации независимо от места жительства, а также получение медицинских услуг, соответствующих условиям договора объема и качества.

С середины 1980-х годов разрабатывались социальные модели, которые имели цели создания не относящихся к государственной системе общественных организаций и сообществ по оказанию социальных услуг. Идея данных нововведений заключалась в формировании целенаправленной и адаптированной социальной поддержки определенных групп населения (Грачев, 2001, с. 496).

К сожалению, проводимые процессы перестройки экономики привели к ухудшению экономической ситуации в стране, что способствовало уменьшению финансирования социальных программ (Тимофеев, 2007, с. 131-132). Начался рост безработицы, ухудшилось материальное положение большинства населения страны, что в дальнейшем привело к дезорганизации системы социальной защиты и нарастанию социальной напряженности в обществе (Чернолих, 2023, с. 103).

Проблемы, с которыми столкнулась система социальной защиты к 1991 году, были обусловлены тем, что проводимые реформы, вместо того чтобы стабилизировать ситуацию в стране, наоборот, привели к ее кризису. Во-первых, хотя реформы предполагали децентрализацию и увеличение роли частного сектора в предоставлении социальных услуг, в действительности это привело к расслоению общества и увеличению социального неравенства. Во-вторых, несмотря на усилия по модернизации производства и улучшению эффективности экономики, эти меры не смогли обеспечить достаточное финансирование социальной сферы. В-третьих, принятые законы и постановления, хотя и были направлены на улучшение социальной защиты населения, часто встречали сопротивление со стороны бюрократического аппарата и не находили должного применения на практике.

Хотелось бы отметить, что большие силы были брошены на преобразование экономической сферы за счет социальной, что также способствовало возникновению социальных проблем. Поначалу политика перестройки казалась своеобразным новым этапом в развитии страны: совершенствовались общественные отношения, была предоставлена свобода выбора трудовой инициативы, а также появилась мотивация у трудящихся в достижении общих целей для увеличения благосостояния страны, всё выше сказанное предполагало повышение уровня социального благосостояния населения и создание комфортной социально-экономической обстановки в стране.

Реформы в социальной сфере, хотя и были направлены на повышение эффективности и доступности социальных услуг, в конечном итоге оказались ограниченными из-за общего экономического спада, роста инфляции и политических потрясений, приведших к распаду СССР. Несмотря на некоторые положительные моменты, такие как увеличение числа негосударственных участников в оказании социальных услуг и попытки децентрализации управления, общий баланс реформ оказался скорее отрицательным.

К концу 1991 года социальная сфера СССР оказалась в глубоком кризисе. Распад Советского Союза и последующие за ним проводимые либеральные экономические реформы в Российской Федерации способствовали дальнейшему обострению проблем в области социального обеспечения (Костюшев, 2020, с. 5840-5848).

История социальной защиты населения СССР в период 1985-1991 годов служит важным уроком о сложности реализации социальных реформ в условиях экономического кризиса и политических перемен. Основная ошибка того времени заключалась в недооценке масштаба и глубины проблем, стоящих перед социальной политикой. Реформы, направленные на улучшение системы социальной защиты, оказались недостаточно продуманными и не смогли предотвратить ее кризис.

Возвращаясь к опыту СССР конца 1980-х, становится очевидно, что социальная защита населения в условиях перестройки столкнулась с рядом серьезных проблем, решение которых требовало бы более тщательной подготовки и реализации реформ. Сложности того периода демонстрируют, насколько важно для государства сохранять стабильность и предсказуемость в социальной сфере, а также стремиться к созданию условий, при которых каждый гражданин может рассчитывать на достойный уровень жизни и социальную защиту (Аксёнова, Иванов, 2021, с. 21).

И. М. Лаврененко (2000, с. 302) делает вывод о том, что попытки модернизации социально-экономической сферы в период перестройки потерпели неудачу ввиду того, что руководство государства решило повернуть реформы в сторону демократизации и товарно-рыночных отношений, что привело к сложностям в реализации социальных преобразований, поэтому данная политика только способствовала регрессу социально-экономического развития населения страны.

Особенно остро ощущали проблемы с социальным обеспечением села и деревни, где медицинская помощь и поликлиники фактически отсутствовали, а около 80% работников являлись средним медицинским персоналом.

Поэтому в период перестройки предпринимаемые М. С. Горбачевым попытки по совершенствованию социальной системы страны, столкнулись с рядом экономических и политических проблем, вследствие которых намеченные по стабилизации ситуации в стране цели не были достигнуты. Данные преобразования не выполнили поставленных перед ними задач вследствие экономического спада в стране, роста инфляции и политической нестабильности, которые и стали критическими факторами, приведшими к распаду СССР. Попытка создания кооперативов по оказанию социальных услуг, принятие нормативно-правовых актов в области пенсионного обеспечения, медицинского обслуживания, обеспечения занятости населения, программы, связанные со строительством жилья, и децентрализация управления, в свою очередь, оказались неэффективными.

По мнению С. Ю. Наумова (1998, с. 650), с 1985 года социальные реформы породили своеобразную «революцию ожиданий», которая создала в дальнейшем проблемы для руководства государства. С 1985 года принимаются меры по улучшению материального благосостояния пенсионеров и малообеспеченных семей, в мае 1986 года повышаются пенсии старикам, постоянно проживающим в селах, ставятся задачи в области строительства школ, детских садов, учреждений здравоохранения, а также развития производства товаров и услуг. С. Ю. Наумов делает вывод о том, что попытки государства улучшить социальную сферу путем увеличения финансирования не привели к повышению уровня жизни населения в связи с привязанностью государственного аппарата управления к традиционным идеологическим установкам.

Отметим, что стабильность в социальной сфере является основополагающим аспектом в правовом государстве. Недостаточно обоснованная социальная политика, проводимая государством, может способствовать потере доверия населения к власти, усилению социальной нестабильности и расслоению в обществе. Поэтому любые решения, принимаемые руководством страны, должны быть тщательно продуманы и отвечать запросам общества.

Заключение

В ходе проведенного анализа были рассмотрены реформы в СССР, направленные на социальную сферу, включая постановления ЦК КПСС и правительства, законы, указы, принятые с 1985 по 1991 год. При определении основных аспектов и тенденций проводимых реформ в период перестройки автором данного исследования было установлено, что руководство Советского государства разработало и приняло немало важных нормативно-правовых актов, направленных на систему социальной защиты населения. Они включали в себя трансформацию пенсионного обеспечения, посредством которого была установлена единая система государственных пенсий, улучшения, связанные с обеспечением занятости населения, направленные на поддержание трудовой и предпринимательской инициативы, принятие мер по соблюдению и защите прав работников, преобразования в сфере медицинского обслуживания, предоставившие гарантии всем гражданам в получении медицинской помощи и лекарственных препаратов за счет средств обязательного медицинского страхования. Руководству страны были необходимы не только соответствующая направленность реформ,

целью которой стало преобразование социальной защиты населения, но и создание определенных механизмов реализации для их успешного проведения.

Преобразования, проводимые в период с 1985 по 1991 год, в первую очередь были направлены на поддержание и обеспечение стабильности в обществе, минимизацию возможности проявления социальных рисков. В 1985 году с началом политики «ускорения» казалось, что проводимые реформы станут новым этапом в развитии государства, будут способствовать повышению благосостояния народа и созданию устойчивой обстановки в стране. Принятые законодательные акты были направлены на обеспечение достойного уровня жизни граждан СССР, имели целью наращивание темпов строительства в регионах жилых домов и обеспечения семей ими, происходило повышение пенсий, предприятиям предоставлялась возможность распоряжаться полученной прибылью для повышения эффективности и качества работы. К сожалению, нововведения имели и негативный характер, выражающийся в увеличении социального неравенства в обществе и постепенном росте безработицы, ухудшении материального положения большинства населения страны, что в дальнейшем привело к кризису управленческого аппарата.

Основными элементами для модернизации системы социальной защиты населения и укрепления доверия к власти могли бы послужить: развитие системы контроля и оценки результатов работы со стороны государства; прозрачность и открытость деятельности власти на всех уровнях; активное участие граждан и общественных организаций в мониторинге социальных программ.

Результаты проводимой социальной политики к 1991 году в нашей стране были неутешительными. Ввиду того, что основной упор для преодоления кризиса в СССР делался на экономику, за счет уменьшения финансирования социальной сферы начинает происходить рост напряженности в обществе и нарастает недоверие к власти. Попытки модернизировать государство привели к снижению благосостояния граждан, спаду в сфере здравоохранения, росту безработицы, вследствие чего происходит ухудшение условий жизни населения и качества предоставляемых медицинских услуг, в свою очередь, способствовавшее увеличению смертности в стране и падению рождаемости, что обострило демографические проблемы. Полученный опыт реформирования в период перестройки указывает на сложности проведения социальных преобразований посредством экономических и политических изменений, а также является примером для современной Российской Федерации и остальных стран, стремящихся к модернизации своих систем социальной защиты в условиях глобализации и социальных трансформаций. Также изучение данного периода позволяет сформулировать новые выводы и рекомендации для улучшения проводимых социальных преобразований в настоящее время.

В заключение хотелось бы подчеркнуть роль государства как гаранта социальной защиты. В современных условиях глобализации и рыночной экономики органам государственной власти важно обеспечивать всестороннюю социальную поддержку населения, активно участвовать в разработке и реализации социальных программ и гарантировать их финансирование путем ведения действенного контроля за реализацией в данной сфере.

В дальнейшем исследовании следует рассмотреть последствия проведенных реформ в период перестройки и то, каким образом они повлияли на дальнейшее развитие социальной защиты населения в Российской Федерации после распада СССР.

Источники | References

1. Аксёнова Е. К., Иванов А. М. Переосмысление понятия «права и свободы человека и гражданина» в период перестройки (1985-1991 гг.) // Государство и право: актуальные проблемы формирования правового сознания: сборник статей IV международной научно-практической конференции (г. Могилев, 30 ноября 2020 г.) / под ред. Н. В. Пантелеевой. Могилев: Могилевский государственный университет имени А. А. Кулешова, 2021.
2. Грачев А. С. Горбачев. Человек, который хотел, как лучше. М.: Вагриус, 2001.
3. Киселев И. Н., Мишина Н. Н. Теоретико-правовые основы социальной защиты населения // Вопросы российского и международного права. 2019. Т. 9. № 11А.
4. Костюшев В. В. К истории социологии общественных движений и социального протеста в СССР: исследователи и институциональные рамки (1985-1991 гг.) // Социология и общество: традиции и инновации в социальном развитии регионов: сборник докладов VI всероссийского социологического конгресса (г. Тюмень, 14-16 октября 2020 г.). М.: Российское общество социологов, 2020.
5. Лаврененко И. М. Государственная социальная политика Российской Федерации: опыт и проблемы трансформации. 80-е – первая половина 90-х XX столетия: дисс. ... д. ист. н. М., 2000.
6. Наумов С. Ю. Социальная политика в условиях модернизации политической и экономической системы России в 80-х – 90-х годах XX столетия: дисс. ... д. ист. н. М., 1998.
7. Пудовкин А. В. Анализ системы пенсионного обеспечения в СССР // Вестник МГИМО-Университета. 2015. № 2 (41).
8. Тимофеев Г. А. Социально-экономические реформы 1985-1991 гг. в СССР: предпосылки, динамика, результаты: дисс. ... к. ист. н. Чебоксары, 2007.
9. Чангли И. Д. Реформирование государственного механизма советского государства в 1985-1991 гг.: экономический, социальный и правовой аспекты // Социология и право. 2022. Т. 14. № 3.
10. Чернолих К. В. История изменения общественного самосознания в СССР. 1985-1991 годы // Свободная мысль. 2023. № 2 (1698).

Информация об авторах | Author information**RU****Гук Денис Андреевич¹**¹ Дальневосточный институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Хабаровск**EN****Denis Andreevich Guk¹**¹ Far Eastern Institute of Management – branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Khabarovsk¹ guk.den@inbox.ru**Информация о статье | About this article**

Дата поступления рукописи (received): 24.09.2024; опубликовано online (published online): 21.11.2024.

Ключевые слова (keywords): социальные преобразования в СССР; кризисные явления в государстве; период перестройки в СССР; система социальной защиты; социально-экономическая политика государства; social transformations in the USSR; crisis phenomena in the state; the period of perestroika in the USSR; the social protection system; socio-economic policy of the state.