
СТАТЬИ НА РУССКОМ ЯЗЫКЕ

Ирина Григорьева

СТО ЛЕТ ТРАНСФОРМАЦИЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ

Невозможно однозначно толковать такой глобальный социально-исторический процесс, как трансформацию социальной политики за последние сто лет, в том числе учесть все аспекты влияния на нее революции 1917 г. Несмотря на уникальность многих решений, а также взаимовлияние и взаимозависимость социальной политики и социалистической революции, провозглашение СССР в качестве передовой страны социальной политики не вполне оправдано. Задача этой статьи – реконструировать некоторые из форм взаимозависимости между индивидами и обществом в советской и постсоветской социальной политике. В теоретическом реконструировании необходимо учесть противоречия между целостностью общества и его дифференциацией – делением на социальные группы и регионы, часто имеющие противоречивые интересы. При этом осознанию различий интересов препятствует сохраняющаяся идеология «уровниловки», хотя реальная политика, как в советское время, так и теперь, имеет селективный характер. Кроме того, история вековой социальной политики в России и на Западе подвержена постоянному переосмыслению. С одной стороны, часто принимаются политические решения по снижению роли государства в социальной поддержке. С другой – подчеркивается его приоритет. Анализ исходит из перспективы, предполагающей не только важное значение структурных факторов общественных отношений, но и принципиальную роль людей в социальных трансформациях как субъектов собственной жизни. Историю социальной политики предлагается описать через взаимовлияние двух политических подходов – селективного и универсального.

Ирина Андреевна Григорьева – д.с.н., профессор, СПбГУ, руководитель проекта РНФ, НИУ ИТМО, Санкт-Петербург, Россия. Электронная почта: soc28@yandex.ru

Это значит, что социальная политика может быть адресована либо определенным группам населения (трудящимся, пожилым, детям), либо населению в целом. Но какие именно решения являются при этом либеральными, а какие – социал-демократическими, какое их сочетание оптимально в конкретный момент истории, остается объектом споров.

Ключевые слова: социальная политика, страхование, солидарность, индивид, селективность, универсальность

DOI: 10.17323/727-0634-2017-15-4-497-514

Теоретические поиски

Развитие теорий социальной политики в Западной Европе в течение второй половины XX в. сконцентрировано вокруг понимания ее объекта, целей и измерения результатов. Результаты, как считалось, должны быть связаны с ростом благосостояния, снижением неравенства собственности или доходов за счет налогового перераспределения (Korpi 1983). Однако в конце 1980-х гг. эта идеология подверглась критическому переосмыслению (Ginsburg 1992). В период президентства Рональда Рейгана в США (конец 1970-х–1980-е гг.), произошло резкое снижение расходов на социальные программы (Morris 1986). Тогда же политика Маргарет Тэтчер ознаменовалась уменьшением роли государства и приватизацией социальных сервисов в Великобритании. В Германии обозначилась резкая критика «заботливого социального государства»: в переосмыслении основ социальной политики и роли государства в ней большую роль сыграли программные публикации крупнейших социологов – Никласа Лумана (2001) и Юргена Хабермаса (1993). Завершила 1980-е гг. широко известная книга Госты Эспинг-Андерсена «Три мира капитализма благосостояния» (Esping-Andersen 1990).

Вскоре в западных академических кругах утвердилось мнение, что прежние механизмы и технологии обеспечения социальной безопасности общества стремительно устаревают. Ульрих Бек сделал вывод об индивидуализации жизненных путей и, соответственно, индивидуализации социального страхования (Бек 2000). Однако «общество риска» предполагало осознание характера изменений и опору на познаваемые сценарии развития, что уже несвойственно «обществу неопределенности» – новой ситуации, когда открытые социальные системы развиваются по неизвестным и постоянно меняющимся сценариям (Zinn 2008).

Довольно длительное время в СССР отсутствовала критика социальной политики, и только во второй половине 1980-х интерес к ней стал возрождаться на фоне поисков примера для перестройки советской «социалки» (Микульский и др. 1987). Стало возможно ознакомиться с классическими теоретическими работами, хотя ни одна из них не была переведена. Следуя логике Ричарда Титмуса (Titmuss 1968), Уолтера Корпи (Korpi 1983) и Эспинг-Андерсена (Esping-Andersen 1990), предложивших модель социальной

политики как взаимодействия государства, экономики и гражданского общества, свои работы публиковали такие российские авторы как Татьяна Сидорина (2006, 2010), Лев Якобсон (2006), Елена Ярская-Смирнова и Павел Романов (2007а, 2007б, 2008), Евгений Гонтмахер (2000) и др. Необходимо добавить, что «случай России» как крестьянской в прошлом, и все еще патриархальной страны, лучше вписывался в модели взаимодействия, где также учитывались функции «низовых сообществ» – семьи, соседства и трудового коллектива в социальной политике (Abrahamson 1993; Ferrera 1996).

Российские трансформации 1990-х оказались очень инертными, а попытки изменения социальной политики встречали активное сопротивление общества (Ахиезер 2001). Возможностям и вариантам будущего развития социальной политики посвящены две дискуссии: вокруг «коридоров возможностей» (Якобсон 2006; Сидорина 2006; Шкаратан 2006) и «немецкого» пути в духе Эрхардта (Нуреев 2007). На неолиберальном фоне настоящего времени неомарксизм и поиски справедливости становятся как нельзя актуальными (Деягин 2015; Терборн 2015; Hort 2016).

В настоящее время, несмотря на новые технологические возможности, вроде «Электронного правительства», реальная государственная социально-экономическая политика, выглядит крайне архаичной. Сценарные разработки «потребного будущего» минимальны, логика планирования имеет линейный, детерминистский характер, методология действий в сложном мире не разрабатывается (Григорьева 2013). В России

...люди, если и не ищут идеал в прошлом, то мыслят будущее по его лекалам. Подсознательно, да и сознательно, мы воспринимаем нашу «эпоху перемен» как проход сквозь социальные нестроения к чему-то сбалансированному и устоявшемуся – подобному прежним конструкциям. Переход к новому мироустройству мыслится как путь к скорректированной, но привычной, формуле бытия. Думаю, однако, ни к какой стабильности мы не перейдем, как не будет и уподобления прежним социоконструкциям. Приоткрылся новый тип жизнедеятельности – перманентно-подвижное существование (Неклесса 2015: 89).

Естественно, в таком динамичном мире «слабые группы населения» чувствуют себя неуверенно. Но социальная политика как система взаимодействий государства, экономики и граждан пока не развернулась в сторону активизации и участия именно той части населения, которой она более всего нужна, чтобы адаптироваться к новой действительности. Далее я предлагаю проследить развитие социальной политики в России, обращая внимание на ее адресатов в универсалистской или индивидуалистской форме.

Социальная политика в России до 1917 г.

Современное понимание социальной политики можно в той или иной степени применить к государственным решениям правительства Российской

империи после реформ 1861 г., сформировавших земские органы управления, которые получили возможность развивать здравоохранение и образование для населения, в частности, для крестьян. Это позволило разделить уровни ответственности в решении социальных проблем населения:

...освободилось мещанство, затем, в три этапа – крестьянство. В 1861 г. – от частновладельческого, в 1861–1905 гг. от государственного, в 1906 г. – от корпоративного крепостничества. Крепостное право было оборотной стороной слабого развития индивидуализма, рациональности в поведении <...> недостатка самоконтроля и самодисциплины, мощным фактором поддержки механической солидарности, компенсировавшем недостаток органической сплоченности в разных социальных группах (Миронов 2009: 435).

Безусловно, низкий уровень индивидуализма и рациональности – это проблема, с которой не раз столкнется российское общество. Крестьянское население в России до революции преобладало, хотя в конце XIX в. усилилась миграция в города, где стал формироваться слой наемных работников. Более того, официальные данные о количестве сельского населения не учитывают широко развитого отходничества, наличия промышленных сел, меньшей степени дифференциации города и деревни по сравнению с Западной Европой (Смурова 2008). Это было одной из причин того, что, например, социальное страхование рабочих развивалось медленно: в начале XX в. им была охвачена примерно 1/6 часть работников казенных, т.е. государственных, заводов, хотя предусматривающий обязательные кассы страхования на казенных заводах закон, принят еще в 1861 г. (Ашмарина 2002: 141).

Пенсии за увечье выплачивались за счет промышленников, создававших страховые товарищества. Размер пенсии при несчастных случаях и по болезни составлял 2/3 среднего заработка при наличии семьи и от 1/4 до 1/2 заработка – одиноким. Пенсии по болезни шли из больничных касс, куда рабочие платили взносы в размере 1–2 % заработка, а владелец – 2/3 от суммы взносов рабочих (Косарев 1998). Деньги хранились в кассе предприятия, чтобы рабочие не могли ими воспользоваться во время стачек. Страховые учреждения не имели самостоятельности, управление больничными кассами и страховыми товариществами находилось в руках предпринимателей (там же).

Тем не менее как и остальные европейские государства, Россия характеризовалась складывающейся системой обязательного социального страхования. Собственники предприятий принимали участие в решении социальных проблем и через благотворительность, поддерживая «общества трезвости» и просвещение рабочих и их семей (Воронова 2013). В городах были развиты эмеритальные кассы взаимопомощи (Путрова 2011), в которых участвовали даже пожилые, что следует рассматривать как проявление солидарности внутри сословной иерархии дореволюционного общества.

Первые шаги советской социальной политики

В период Первой Мировой войны и революции социальная политика носила, скорее, декларативный характер и была в основном направлена на обеспечение населения продуктами питания. Так, сразу после революции одним из приоритетов «государства рабочих и крестьян» было распределение пайков, носившее неуниверсальный характер. Хотя риторической доминантой был универсализм в социальной политике, она была селективной в вопросах пенсии, льгот, жилья и даже еды. «Поражение в правах» касалось больших масс крестьян в пользу городских рабочих и сначала объяснялось трудностями военного времени, но вскоре стало правовой нормой (Красильников 1998). «Обобществление средств производства», т.е. национализация промышленности, создало уникальную конструкцию полного огосударствления социальной политики – «общество раздатка» (Бессонова 2006), в котором государство обязуется полностью обеспечивать население.

Коллективизация и индустриализация в СССР трансформировали условия труда, массовый характер приняло проживание в общежитиях, после периода инноваций стали ужесточаться гендерные и семейно-брачные нормы в 1930-е гг., хотя в литературе тех лет утверждается необходимость «ломки традиционных устоев», в том числе религиозной морали (Алексеев 1991). Семья, даже в деревне, в процессе коллективизации лишалась опоры в наличии собственности и становилась постепенно не производственной, а потребительской ячейкой с соответствующей потерей авторитета старших членов семьи. Влияние семейно-соседского окружения замещалось рациональными и бюрократизированными взаимодействиями с сельсоветом, райкомом, жилконторой, месткомом и другими инстанциями, воплощавшими власть государства.

В городах государство стремилось монополизировать воспитание детей, обосновывая это революционной необходимостью освобождения женщин от «домашнего рабства» и включения их в армию труда. «Огосударствление» детей могло начинаться с двух месяцев, так как развивались детские ясли и сады, общеобязательным в 1933–37 гг. стало семилетнее среднее образование. Семейная социализация приобретала все более кратковременный характер и сопровождалась ростом влияния учителей, более образованных по сравнению с родителями и транслировавших государственную идеологию. Детские сады, а также вся система социальных сервисов в послевоенное время дифференцировалась: на предприятиях она была более качественной, чем по месту жительства (Ярская-Смирнова, Романов 2007а). Тем самым косвенно поддерживалась занятость на одном рабочем месте.

С развитием социализма солидарность, скреплявшая трудовые коллективы, развивалась от механической к более органическим формам, что, однако, небесспорно. Исследования социологов послевоенного времени касались в первую очередь причин текучести работников на предприятиях (Ядов,

Здравомыслов 1969; Темницкий 2003). Ускорение социально-экономического развития страны происходило за счет расширения осваиваемых территорий, строительства новых городов и предприятий. Практически весь советский период социально-экономическое развитие было экстенсивным, достигалось за счет делокализации и разрыва социальных связей людей. Лозунги «интенсификации» появились только в конце социалистического периода. Поэтому стабильность трудовых коллективов на предприятиях следует рассматривать как важный фактор предохранения от социальной уязвимости и рисков. Значение стабильности занятости было очень важным, но ориентация на одно рабочее место и «свой коллектив» сыграли и отрицательную роль, когда возникла необходимость адаптации к переменам конца 1980-х – начала 1990-х к новому рынку труда в России (Сизова 2012).

Социальные проблемы «развитого социализма»

Наиболее полное представление о развитии многих направлений советской социальной политики могут дать три сборника под редакцией Елены Ярской-Смирновой и Павла Романова (2007а, 2007б, 2008). Многие исследователи отождествляют социальную политику СССР с политикой всеобщего благосостояния: «С середины 1950-х и до середины 1980-х годов, Советский Союз проводил социальную политику, совпадавшую по своим целям с политикой государства всеобщего благосостояния» (Иванова 2011). Однако с этим утверждением можно согласиться лишь отчасти. Главное отличие заключается в пренебрежении к субъектности, индивидуальности граждан, игнорируемой во имя высоких целей строительства коммунизма, о чем еще пойдет речь ниже.

Принято считать, что в советское время все социальные группы имели примерно равный набор товаров и услуг, но разного качества. При этом работники «оборонки» были в самом привилегированном положении: предприятиям принадлежали магазины или «столы заказов» с продуктами, которых не было в городских магазинах. Некоторые предприятия имели собственную очередь на получение жилья, которая двигалась быстрее городской очереди. Модель социально-экономического управления была ориентирована на развитие определенных отраслей и предприятий, а не территорий, городов и населения. Попытки борьбы против всесилья отраслей встречали сопротивление (той же «оборонки»), но все же осуществлялись: к примеру, разработка «региональной экономики» как особого экономического подхода (Некрасов 1973).

Самый сложно решаемый социальный вопрос – жилищный – переселение «рядовых жителей» страны из землянок и бараков. Условия жизни в больших городах, по мнению социолога Бориса Грушина, были

совершенно архаические, не совместимые с современной цивилизацией: тут и острая нехватка жилой площади (свыше 64% считали, что

проживают на 10 кв.м. на человека), и отсутствие важнейших бытовых удобств (о жизни без газа сообщили 62,3%, без водопровода – 67,4%, без канализации – 73,8%, без центрального отопления – 75%, без душа/ванны – 77,6%). В 1957 г. ЦСУ СССР провело крупномасштабное обследование жилищных условий рабочих и служащих. Было обследовано около 20 тысяч семей, всего более 64 тысяч человек. Обследование показало, что 16% семей имели до 3 кв.м. на человека и 42% семей – от 3 до 5 кв.м. (Грушин 2003: 315).

Жилищное строительство стало носить массовый характер только во времена Н. С. Хрущева. Проектирование и строительство дешевого панельного жилья было отчасти «ноу-хау» советских специалистов, но во многом заимствовалось из американской практики муниципального «жилья для бедных» (Каракис 1959). Здесь также были проявлены чудеса селективности при наличии закрепленного в Конституциях 1936 и 1977 гг. права на жилище для каждого гражданина. Так, из людей, проживающих в коммунальных квартирах, уже в начале 1970-х гг. правом постановки на очередь пользовались те, чья жилплощадь была не больше 4,5 кв.м. на человека. В крупных городах очередь длилась 10–12 лет. Нормативы предоставления нового жилья приводили к тому, что выраставшие дети быстро воспроизводили формат коммунального проживания, обзаведясь собственной семьей (Рябушин и др. 1972). Поэтому коммунальные квартиры и до сих пор являются неразрешенной проблемой как старых, так и застроенных в 1970-е гг. районов больших городов. Зато к решению жилищного вопроса были привлечены сами граждане: в 1958 г. возникли жилищно-строительные кооперативы (ЖСК), для вступления в которые был установлен ограничитель – 6 кв.м. на человека или проживание в коммунальной квартире (Постановление Совмина СССР 1958). Деньги на вступительный взнос и дальнейшие выплаты были у небольшой части населения, но важен сам прецедент привлечения населения к решению острой социальной проблемы.

Безусловной победой советской социальной политики можно считать всеобщую грамотность населения, доступность школьного и высшего образования. Существовали ограничения на получение второго высшего образования – даже за плату переучиться было невозможно. Кроме того, были и возрастные ограничения, например, поступление на обучение (в том числе в аспирантуре) по дневной форме только до 35 лет (Высшая школа 1968). Это правило не всегда соответствовало обновляющемуся рынку труда. Уже в конце советского периода (с 1985 г.) стало популярным дополнительное образование – «профессиональная переподготовка по новым областям науки и техники» (Постановление Совмина СССР 1984). По моим наблюдениям, связанным с исследованиями соцработы, возможностью переподготовки воспользовались многие из тех женщин с техническим образованием, которые в начале 1990-х гг. стали работать в открывающихся социальных службах.

Новый этап: с конца 1980-хг. по настоящее время

Во время «перестройки» актуализировались дискуссии о реновации социальной политики (Микульский и др. 1987). Стороны разделились на сторонников либерализации и отстаивающих социалистический универсальный подход при помощи его гуманизации в направлении «скандинавского социализма». В 1991–1992 гг. выбран либеральный подход, характеризующийся селективностью объектов социальной поддержки. Как тогда казалось идеологу реформ Егору Гайдару, это была наиболее эффективная и дешевая для государства социальная политика. В правительстве считали, что России необходимо появление класса собственников, который стал бы опорой и поддержкой экономической политики государства, а ускоренная приватизация должна была дать средства для поддержки бедных (Указ Президента РФ 1992).

Закономерно, что происходившая деконструкция советской социально-экономической системы, сопровождалась нарастанием социальных рисков, изменением институтов социальной политики. Обязанности государства по отношению к правам граждан перестали быть безусловными. Формирующимся в экономике рыночным отношениям больше соответствовал принцип эквивалентности социальной защищенности трудовому вкладу работника, который предполагалось использовать и в сфере социальной поддержки. Однако попытки сочетать «континентальный» и «либеральный» тип социальной политики не удалось (Григорьева 2006), либерализация социальных услуг продолжается, платное образование и медицина уже стали привычными (Grigoryeva et al. 2015). В постсоветский период попытки расширения или обновления практик взаимодействия населения с государством наткнулись на ранее сложившимися формы взаимозависимости. Об этом пишет Алла Салмина, анализируя установки населения по отношению к роли государства: население России заметно отличается от населения Западной Европы своими высокими запросами к государству (Салмина 2015).

Появление несвойственных прежней плановой экономике социальных рисков требовало новых инструментов их обеспечения. Это явилось причиной того, что в России 1990-е гг. начали формироваться специализированные институты социальной защиты и организации, отвечающие за ее осуществление. Организационное развитие социального обслуживания было отрегулировано двумя принятыми в 1995 г. законами (Федеральный закон 1995а; 1995b). В этот период шло становление новых видов социального и медицинского страхования, увеличивших селективность уже монетарными методами. Критика медицины как института привела к созданию многофакторной модели здоровья, где роль медицины в сохранении здоровья снижается. В либеральных обществах в принципе снижается зависимость от профессионального знания и повышается индивидуальная ответственность за собственное здоровье (Фуко 1998). Однако пока в России

уровень интериоризации ответственности невысок, что проявляется в экстраординарных ситуациях, подобных массовому отравлению моющей жидкостью в Иркутске в декабре 2016 г. (Медуза 2016). Гораздо чаще сужение сети медучреждений подвергается критике как населением, так и специалистами, поскольку осуществляется исходя из формальных требований экономической эффективности, а не реальных потребностей пациентов или актуальной ситуации со здоровьем (Саитгареева и др. 2015).

Прошедшее время показало, что попытки государства сделать социальные сервисы менее затратными, но все же удобными для населения, не удаются (Grigoryeva et al. 2015). Отсюда возникает ностальгия по универсализму социальной политики советского времени, в особенности, если учесть сокращение числа свидетелей ее противоречий. Современное поколение пожилых лучше помнит период советского «заботливого социального государства» 1970–1980-х гг., когда, например, у части пенсионеров (врачей, учителей) пенсия была максимальной, т.е. 120 руб., выплачивалась доплата 10% за стаж работы на одном предприятии. Но в те же годы пенсии многих колхозников оставались ничтожными, 15–20 руб., о чем сейчас не вспоминают, а носители этой памяти уходят. Многие явления, свидетельствующие о неравенстве в советском обществе, замалчивались или объявлялись временными.

Разнообразные статусные отличия пожилых и ветеранов в виде их льгот были закреплены законодательно в 1990-е гг. (Федеральный закон 1995с), что не помешало государству сделать попытку монетизации, т.е. либерализации льгот всего через девять лет (Федеральный закон 2004). Переход от универсальной системы предоставления социальных услуг к селективной, адресной, требующей опоры не на общезначимые ценности, а на расчеты эффективности, весьма сложен. Как оказалось, он может быть и достаточно дорог, поскольку для его реализации потребовалось создать новую информационную базу и административную организацию труда. Ситуация осложняется тем, что максимальное число льгот всегда получали самые заслуженные, а не самые нуждающиеся или неспособные к самообслуживанию граждане. Поэтому в 2005 г. в стране обнаружили два миллиона неучтенных льготников-пенсионеров и трудности точного адресования, т.е. реализации селективности (Григорьева 2005). Это означает, что обеспечение финансовой независимости (за счет монетизации льгот, программы государственного софинансирования пенсии, расширения возможностей трудоустройства пенсионеров) должно начинаться задолго до пенсионного возраста, а не нацеливаться на те группы, которые уже нуждаются в помощи государства.

До 2015 г. происходило расширение социальных сервисов в России и рост их многообразия, вызванные попытками охватить все мыслимые социальные риски, правда, с поправкой на региональные возможности. Теперь Федеральный закон № 442 поставил новые задачи, изменив номинацию «клиента» на «потребителя», а также в который раз вернувшись

к необходимости адресования и оплате услуг (Федеральный закон 2013). Игнорируя уроки монетизации льгот, законодатель забывает, что население часто находит возможности сопротивления новеллам законов. Главная проблема – низкая платежеспособность пожилых и инвалидов. Это зачастую вынуждает социальных работников оказывать больше услуг, чем те, за которые они могут официально отчитаться. Кроме того, восприятие клиентов как покупателей меняет логику социальной защиты, заставляя «поставщиков» навязывать определенные услуги, т.е. «разгосударствление социальных услуг рассматривается в категориях экономической целесообразности» как средство экономии, а не помощи людям (Климова 2017: 49).

Заключение

Социалистическая революция 1917 г. сыграла огромную символическую роль для рабочего движения других стран и, конечно, трансформировала Россию. Страна претерпела три радикальные социально-экономические трансформации за столетие. Но даже в спокойные периоды истории смена политического руководства сопровождалась, как правило, отрицанием целесообразности социально-экономических решений и личных достоинств смещенных руководителей, что усугубляло «растерянность» общества. Поэтому я преднамеренно не маркирую развитие социальной политики инициативами руководителей страны.

Можно ли рассматривать Россию как Хаосмос, где отсутствие законопослушания граждан и иррациональность государства становится ресурсом развития неустойчивого баланса всех? И на теоретическом, и на практическом уровне достижение такого баланса предполагает радикализацию политики. Как показывает опыт революции 1917 г., обратное трудно достижимо, а издержки сиюминутного решения насущных вопросов могут быть больше, чем потери постепенного реформирования. По крайней мере, такой вывод напрашивается из сравнения советского и скандинавского социализмов, или, достижений СССР и успехов бывшей «отсталой окраины» царской России, Финляндии.

«Опекающее» советское государство уже 25 лет в прошлом, но миллионы людей, потерявших доходы и утративших прежний социальный статус, не хотят с этим смириться. Их можно понять, хотя «ретроспективную привлекательность» СССР поддерживают лишь последние годы «развитого социализма». Нам не хватает альтернативных идей развития – например, философия «цивилизации заботы» вместо «цивилизации работы» (Мортари 2016). О схожем отношении к жизни повествуют некоторые эпизоды книги Дмитрия Rogozina с коллегами (Rogozin 2016). Значит, забота друг о друге и солидарностные отношения живы в российской глубинке. В социальной политике современной России, возможно, следует не расширять конкурентные отношения и гонку за финансовым успехом

в «американском стиле», а найти основания для сплоченности в уже имеющихся социальных нормах.

Выражения благодарности

Статья подготовлена при поддержке РФФ (проект № 14–18–03434, продлен на 2017–2018 г.) «Модели взаимодействия общества и пожилых людей: исследование возможностей социальной инклюзии».

Список источников

- Алексеев В. А. (1991) *Иллюзии и догмы: Взаимоотношения Советского государства и религии*, М.: Политиздат.
- Ахиезер А. С. (2001) Арханзация в российском обществе как методологическая проблема. *Общественные науки и современность*, (2): 89–100.
- Ашмарина С. В. (2002) Страхование рабочих Урала накануне Первой мировой войны. А. В. Бузгалин, Д. О. Чураков, П. Шульце (ред.) *Рабочий класс и рабочее движение России: История и современность*, М.: Слово: 168–181.
- Бек У. (2000) *Общество риска. На пути к другому модерну*, М.: Прогресс-Традиция.
- Бессонова О. Э. (2006) *Раздаточная экономика России: эволюция через трансформации*, М.: РОССПЭН.
- Воронова Е. А. (2013) *Благотворительные практики в России*, СПб.: Скифия-Принт.
- Высшая школа (1968) *Справочник для поступающих в вузы СССР в 1968 г.*, М.: Высшая школа.
- Гонтмахер Е. Ш. (2000) *Социальная политика в России: уроки 90-х*, М.: Гелнос.
- Григорьева И. А. (2013) Развитие социальной политики в России в 1990–2000-х гг. *Мир России*, (1): 132–154.
- Григорьева И. А. (2006) Возможности реформирования социальной защиты «по немецкому образцу» в современной России. *Мир России*, (4): 35–53.
- Григорьева И. А. (2005) Политика рационализации социальных обязательств в отношении пожилых. *Журнал исследований социальной политики*, 3 (4): 431–450.
- Грушин Б. А. (2003) *Четыре жизни России в зеркале опросов общественного мнения: очерки массового сознания россиян времен Хрущева, Брежнева, Горбачева и Ельцина: в 4 кн., Кн. 1*, М.: Прогресс-Традиция.
- Деягин М. В. (2015) Перспективы левой идеи в постиндустриальном мире. Почему усиление несправедливости не повышает влияния левой идеи? *Свободная мысль*, 2 (1650): 139–168.
- Иванова Г. М. (2011) *На пороге «государства всеобщего благосостояния». Социальная политика в СССР (середина 1950-х – начало 1970-х годов)*, М.: ИРИ РАН.
- Каракис И. (1959) Пути улучшения планировки жилья. *Строительство и архитектура*, (1): 3–6.
- Климова С. Г. (2017) Смыслы и практики разгосударствления социальных услуг. *Социологические исследования*, (2): 48–56.

- Косарев Ю. А. (1998) *Социальное страхование в России: на пути к реформам*, М.: Московский рабочий.
- Красильников С. А. (1998) *На изломах социальной структуры: маргиналы в постреволюционном российском обществе (1917 – конец 1930-х годов)*, Новосибирск: Изд-во НГУ.
- Луман Н. (2001) Формы помощи в процессе изменения общественных условий. *Социологический журнал*, (1–2): 16–35.
- Медуза (2016) Массовое отравление «Боярышником» в Иркутске. Доступно по ссылке: <https://clck.ru/BuvGB> (дата обращения: 20 сентября 2017).
- Микульский К. И., Роговин В. З., Шаталин С. С. (1987) *Социальная политика*, М.: Политиздат.
- Миронов Б. Н. (2009) *Историческая социология России*, СПб.: СПбГУ.
- Мортари Л. (2016) *Практика заботы*, СПб.: Алетейя.
- Некlessа А. И. (2015) Окна в будущее: культура сложности и самоорганизации. *Полис*, (1): 85–110.
- Некрасов Н. Н. (1973) *Региональная экономика*, М.: Экономика.
- Нуреев Р. М. (ред.) (2007) *Социальное рыночное хозяйство: концепция, практический опыт и перспективы применения в России*, М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ.
- Постановление Совмина СССР (1958) *О жилищно-строительной и дачно-строительной кооперации* № 320 от 20.03.1958 г.
- Постановление Совмина СССР (1984) *Об организации специальных факультетов по переподготовке кадров по новым, перспективным направлениям науки и техники* № 704 от 6.09.1984 г.
- Путрова О. В. (2011) История развития законодательства о негосударственном пенсионном обеспечении в России. Дореволюционный и советский периоды. *Социальное и пенсионное право*, (2): 22–26.
- Рогозин Д. (ред.) (2016) *Пожилым здесь место*, М.: Институт социологии РАН.
- Рябушин А. В., Богданов Е. В., Паперный В. З. (1972) *Жилая среда как объект прогнозирования*, М.: Государственный комитет Совмина СССР по науке и технике.
- Сайтгареева А. А., Бударин С. С., Волкова О. А. (2015) Показатели и критерии оценки эффективности деятельности медицинских организаций в федеральных и региональных нормативных правовых актах. *Вестник Росздравнадзора*, (6): 3–12.
- Салмина А. А. (2015) Установки населения по отношению к социальной роли государства в России и Германии. *Власть*, (10): 171–181.
- Сидорина Т. Ю. (2010) Институты самоорганизации граждан и развитие теории государства всеобщего благосостояния. *Общественные науки и современность*, (5): 87–100.
- Сидорина Т. Ю. (2006) Социальная теория – коридор развития социальной политики. *Общественные науки и современность*, (4): 54–57.
- Сизова И. Л. (2012) «Ищущие работу»: новые биографии и риски на рынке труда в России. *Журнал социологии и социальной антропологии*, 6 (65): 258–266.
- Смурова О. В. (2008) *Между городом и деревней (образ жизни крестьянина-отходника во второй половине XIX – начале XX вв.)*, Кострома: КГТУ.
- Темницкий А. Л. (2003) Отношение к труду молодых рабочих промышленных предприятий в советский и постсоветский периоды. *Социологический журнал*, (4): 66–85.

- Терборн Й. (2015) *Мир (руководство для начинающих)*, М.: ВШЭ.
- Указ Президента РФ (1992) *О дополнительных мерах по реализации Основных положений программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 год* № 322 от 2.04.1992 г.
- Федеральный закон (1995а) *Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации* № 195-ФЗ от 10.12.1995.
- Федеральный закон (1995b) *О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов* № 122-ФЗ от 02.08.1995.
- Федеральный закон (1995с) *О ветеранах* № 5-ФЗ от 12.01.1995.
- Федеральный Закон (2004) *О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации* № 122-ФЗ от 22.08.2004.
- Федеральный закон (2013) *Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации* № 442-ФЗ от 28.12.2013.
- Хабермас Ю. (1993) Отношения между системой и жизненным миром в условиях позднего капитализма. *THESIS*, (2): 123–136.
- Шкаратан О. И. (2006) Социальная политика. Ориентир – новый средний класс. *Общественные науки и современность*, (4): 39–53.
- Ядов В. А., Здравомыслов А. Г. (1969) *Социальные проблемы труда и производства: советско-польское сравнительное исследование*, М.: Мысль.
- Якобсон Л. И. (2006) Социальная политика: коридоры возможностей. *Общественные науки и современность*, (2): 52–66.
- Ярская-Смирнова Е.Р., Романов П. В. (ред.) (2007а) *Советская социальная политика: сцены и действующие лица. 1940–1985 гг.*, М.: Вариант.
- Ярская-Смирнова Е.Р., Романов П. В. (ред.) (2007b) *Советская социальная политика 1920–1930 гг.: идеология и повседневность*, М.: Вариант.
- Ярская-Смирнова Е.Р., Романов П. В. (ред.) (2008) *Социальная политика в современной России: реформы и повседневность*, М.: Вариант.
- Abrahamson P. (1993) *Social Policy in Changing Europe*, Roskilde: Roskilde University Press.
- Esping-Andersen G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton University Press.
- Ginsburg N. (1992) *Divisions of Welfare: A Critical Introduction to Comparative Social Policy*, London: Sage.
- Grigoryeva I., Pervova I., Smirnova A. (2015) Inequalities in Eligibility for Social Care: An International Context. *Journal of Social Policy Studies*, 2 (13): 317–330.
- Hort S. (2016) *Class, Sex and Revolutions: A Critical Appraisal of Gören Therborn*, Lund: Arkiv förlag.
- Ferrera M. (1996) The Southern Model of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*, (1): 17–37.
- Korpi W. (1983) *The Democratic Class Struggle*, London: Routledge & Kegan Paul.
- Morris R. (1986) *Rethinking Social Welfare*, New York: Longman.
- Titmuss R. (1968) *Commitment to Welfare*, New York: Pantheon Books.
- Zinn J. (ed.) (2008) *Social Theories of Risk and Uncertainty*, Malden, MA: Blackwell.

Irina Grigoryeva

ONE HUNDRED YEARS OF SOCIAL POLICY TRANSFORMATION IN RUSSIA

The revolutionary transformations of 1917 should be seen as complex, rather than as linear and unambiguous. Obviously, mutual interdependence and interactions have occurred between the Revolution and Russia's tsarist past, even if there were claims that certain historical actions or events were occurring for the first time in world history. I argue characterizing the USSR as a country with an 'advanced social policy' is in many ways not justifiable. The complexity of achieving a theoretical reconstruction of social policy is due to internal contradictions in society and its division into certain sectors, social groups, territories that often have conflicting interests. The Soviet ideology of equalization (*uravnilovki*) prevented the recognition of differences, although real politics has been very selective both in the Soviet era and now, after twenty-five years of transformation. Furthermore, the history of the last one hundred years of social policy in Russia and in the West is subject to constant changes in interpretation in social science. During one phase, policies are introduced to reduce the role of the state; in the next period we find reforms trying to give the state more powers. The aims of this overview are to reconstruct some of the forms of interdependence among individual agents and society, to clarify the role of individuals in the objective framework of Soviet and post-Soviet social policies. We proceed from the belief that, while structural factors are very important, citizens are also subjects of their own lives and can play an active role in social transformations. The history of social policy can be described through interaction of two main approaches, liberal and social-democratic, or in other words, selective and universal. This means that social policy can be addressed to certain groups of the population (workers, children, elders) or to the population as a whole. But which decisions are 'liberal' and which are 'social-democratic', or which combination is at stake at a particular moment in history, is always a matter of negotiation. Therefore, the transformation of the Imperial, then Soviet and then Russian social policies are the subject of constant discussions.

Keywords: social policy, insurance, solidarity, individual, selectivity, universality

DOI: 10.17323/727-0634-2017-15-4-497-514

References

- Abrahamson P. (1993) *Social Policy in Changing Europe*, Roskilde: Roskilde University Press.
- Akhiezer A.S. (2001) Arkhaizatsiya v rossiyskom obshchestve kak metodologicheskaya problema [The Archaic Trend in Russian Society as Methodological Problem]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'* [Social Science and Modernity], (2): 89–100.

Irina Grigoryeva – Dr. Sci. (Sociology), Professor, Professor of Theory and Practice of Social Work, St. Petersburg University, Russian Federation. Email: soc28@yandex.ru

- Alekseev V. A. (1991) *Illyuzii i dogmy: Vzaimootnosheniya Sovetskogo gosudarstva i religii* [Illusions and Dogmas: Interrelations between State and Religiojn], Moscow: Politizdat.
- Ashmarina S. V. (2002) Strakhovanie rabochikh Urala nakanune Pervoy mirovoy voyny [The Social Insurance of the Ural Region's Workers before the First World War]. A. Buzgalin, D. Churakov, P. Shul'tse (eds.) *Rabochiy klass i rabochee dvizhenie Rossii: Istoriya i sovremennost'* [The Working Class and the Workers' Movement in Russia: History and Current Issues], Moscow: Slovo.
- Beck U. (1992) *Obshchestvo riska: na puti k drugomu modernu* [Risk Society: Towards a New Modernity], Moscow: Progress-Traditsiya.
- Bessonova O. E. (2006) *Razdatochnaya ekonomika Rossii: evolyutsiya cherez transformatsii* [The Dispensary Economy of Russia: Evolution Through Transformation], Moscow: ROSSPEN.
- Delyagin M. V. (2015) Perspektivyi levoy idei v postindustrialnom mire. Pochemu usilenie nespravedlivosti ne povyishaet vliyaniya levoy idei? [The Prospects of Leftist Ideas in the Post-Industrial World]. *Svobodnaya myisl* [Free Thought], 2 (1650): 139–168.
- Esping-Andersen G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton University Press.
- Federal Law (1995a) *Ob osnovah social'nogo obsluzhivaniya naseleniya v Rossijskoj Federacii* [The Foundations of Social Security for the People of Russia] No. 195-FZ from 10.12.1995.
- Federal Law (1995b) *O social'nom obsluzhivanii grazhdan pozhilogo vozrasta i invalidov* [On Social Security for Elders and Disabled] No. 122-FZ from 02.08.1995.
- Federal Law (1995s) *O veteranah* [On Veterans] No. 5-FZ from 12.01.1995.
- Federal Law (2004) *O vnesenii izmenenij i dopolnenij v zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii i priznanii utrativshimi silu nekotorykh zakonodatel'nykh aktov Rossijskoj Federacii* [Amendment to Statutes of the Russian Federation and Recognition of the Expiry of Statutes of the Russian Federation] No. 122-FZ from 22.08.2004.
- Federal Law (2013) *Ob osnovah social'nogo obsluzhivaniya grazhdan v Rossijskoj Federacii* [The Foundations of Social Services in the Russian Federation] N 442-FZ from 28.12.2013.
- Ferrera M. (1996) The Southern Model of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*, (1): 17–37.
- Ginsburg N. (1992) *Divisions of Welfare: A Critical Introduction to Comparative Social Policy*, London: Sage.
- Gontmakher E. Sh. (2000) *Sotsial'naya politika v Rossii: uroki 90-kh* [Social Policy in Russia: Lessons of 1990s], Moscow: Gelios.
- Grigoryeva I. A. (2013) *Razvitie sotsial'noy politiki v Rossii v 1990–2000-kh gg.* [Development of Social Policy in Russia: 1990s and 2000s]. *Mir Rossii* [The Universe of Russia], (1): 132–154.
- Grigoryeva I. A. (2006) *Vozmozhnosti reformirovaniya sotsial'noy zashchity 'po nemetskomu obraztsu' v sovremennoy Rossii* [The Possibilities of Social Support Reformation According to the 'German model' in modern Russia]. *Mir Rossii* [The Universe of Russia], (4): 35–53.
- Grigoryeva I.A (2005) *Politika racionalizacii socialnykh obyazatelstv v otnoshenii pozhi-lykh* [The Policy of Rationalizing Social Obligations for Elderly People]. *The Journal of Social Policy Studies*, 3 (4): 431–450.

- Grigoryeva I., Pervova I., Smirnova A. (2015) Inequalities in Eligibility for Social Care: An International Context. *The Journal of Social Policy Studies*, 13 (2): 317–330.
- Grushin B. A. (2003) *Chetyre zhizni Rossii v zerkale oprosov obschestvennogo mneniya: ocherki massovogo soznaniya rossiyan vremen Hruscheva, Brezhneva, Gorbacheva i Eltsina* [Four Lives of Russia in the Mirror of Public Opinion Polls], Moscow: Progress-Traditsiya.
- Habermas J. (1985) Otnosheniya mezhdru sistemoi i zhiznennym mirom v usloviakh pozdnego kapitalizma [Relations between the System and World of Late Capitalism]. *THESIS*, (2): 123–136.
- Hort S. (2016) *Class, Sex and Revolutions: A Critical Appraisal of Gören Therborn*, Lund: Arkiv förlag.
- Iarskaia-Smirnova E.R., Romanov P. V. (eds.) (2007a) *Sotsial'naya politika: 1940–1985*. [Social Policy in 1940–1985], Moscow: Variant.
- Iarskaia-Smirnova E.R., Romanov P. V. (eds.) (2007b) *Sovetskaya sotsial'naya politika 1920–1930 g.g.: ideologiya i povsednevnost'*. [Soviet Social Policy 1920–1930. Ideology and Everyday Life], Moscow: Variant.
- Iarskaia-Smirnova E.R., Romanov P. V. (eds.) (2008) *Sotsial'naya politika v sovremennoy Rossii* [Social Policy in Today's Russia], Moscow: Variant.
- Ivanova G. M. (2011) *Na poroge 'gosudarstva vseobshchego blagosostoyaniya'. Sotsial'naya politika v SSSR (seredina 1950-kh – nachalo 1970-kh godov)* [Before the Beginning of 'welfare state'. Social Policy in USSR from the Middle of the 1950s to the Start of the 1970s], Moscow: IRI RAN.
- Jakobson L. I. (2006) Social'naya politika: koridory vozmozhnostej [Social Policy: The Corridor of Possibilities]. *Obshhestvennye nauki i sovremennost'* [Social Science and Current Times], (2): 52–66.
- Karakis I. (1959) Puti uluchsheniya planirovki zhil'ya [Ways to Improve the Planning of Residential Buildings]. *Stroitel'stvo i arkhitektura* [Construction and Architecture], (1): 3–6.
- Klimova S. G. (1917) Smysly i praktiki razgosudarstvleniya sotsial'nykh uslug [The Meanings and Practices of Deregulation of Social Services]. *Sociological Research*, (2): 48–56.
- Korpi W. (1983) *The Democratic Class Struggle*, London: Routledge & Kegan Paul.
- Kosarev Yu. A. (1998) *Sotsial'noe strakhovanie v Rossii: na puti k reformam* [Social Insurance in Russia: On the Road to Reform], Moscow: Moskovsky rabochy.
- Krasil'nikov S. A. (1998) Na izlomakh sotsial'noy struktury: marginaly v postrevolyutsionnom rossiyskom obschestve (1917 – konets 1930-kh godov) [The Breakdown of Social Structures: Marginalization in Post-Revolutionary Society], Novosibirsk: NGU.
- Luhmann N. (2001) Formy pomoshhi v processe izmeneniya obshhestvennykh uslovij [Forms of Care in Social Transformations]. *Sociologicheskij zhurnal* [Sociology Review], (1–2): 16–35.
- Meduza (2016) *Massovoe otravlenie 'Boyaryshnikom' v Irkutske* [Mass Poisoning in Irkutsk]. Available at: <https://meduza.io/feature/2016/12/19/massovoe-otravlenie-boyaryshnikom-v-irkutske-glavnoe> (accessed 12.08.2017).
- Mikul'skiy K. I., Rogovin V. Z., Shatalin S. S. (1987) *Sotsial'naya politika* [Social Policy], Moscow: Politizdat.
- Mironov B. N. (2009) *Istoricheskaya sotsiologiya Rossii* [Russian Historical Sociology], St. Petersburg: SPbGU.

- Morris R. (1986) *Rethinking Social Welfare*, New York: Longman.
- Mortari L. (2006) *Praktika zaboty* [Practice of Care], St. Petersburg: Aleteya.
- Neklessa A. I. (2015) Okna v budushchee: kul'tura slozhnosti i samoorganizatsii [Windows into the Future: The Culture of Complexity and Self-Organization]. *Polis*, (1): 85–110.
- Nekrasov N. N. (1973) *Regional'naya ekonomika* [The Economies of the Regions], Moscow: Ekonomika.
- Nureev M. (ed.) (2007) *Sotsialnoe ryinочноe hozyaystvo: kontseptsiya, prakticheskiy opyt i perspektivy primeneniya v Rossii* [Social Market Economies: Concept, Experience and Prospects for Applying to Russia], Moscow: HSE-Press.
- Order from the Soviet Council of Ministers (1958) *O zhilishchno-stroitel'noy i dachno-stroitel'noy kooperatsii* [On House Building Cooperatives and Suburban Building Cooperatives] No. 320 from 20.03.1958.
- Order from the Soviet Council of Ministers (1984) *Ob organizatsii spetsial'nykh fakul'tetov po perepodgotovke kadrov po novym, perspektivnym napravleniyam nauki i tekhniki* [On the Organization of Special Schools for the Qualification of Personal on New Directions in Science and Techniques] No. 704 from 6.09.1984.
- Putrova O. V. (2011) Istoriya razvitiya zakonodatel'stva o negosudarstvennom pensionnom obespechenii v Rossii. Dorevolutsionnyy i sovet'skiy periody [The History of Development the Laws on Private Pension in Russia before Revolution and After]. *Sotsial'noe i pensionnoe pravo* [Social and Pension Law], (2): 22–26.
- Rogozin D. (ed.) (2016) *Pozhilym zdes' mesto* [This is a Place for Elderly], Moscow: Institut sotsiologii RAN.
- Ryabushin A. V., Bogdanov E. V., Papernyy V. Z. (1972) *Zhilaya sreda kak ob'ekt prognozirovaniya* [Living Environments as an Object of Prognoses], Moscow: Gosudarstvennyy komitet Sovmina SSSR po nauke i tekhnike.
- Saitgareeva A. A., Budarin S. S., Volkova O. A. (2015) *Pokazateli i kriterii ocenki jeffektivnosti dejatel'nosti meditsinskih organizatsiy v federal'nykh i regional'nykh normativnykh pravovykh aktakh* [Indicators of Effectiveness Medical Organization in the Federal and Regional Acts]. *Vestnik Roszdravnadzora* [Roszdravnadzor Review], (6): 3–12.
- Salmina A. A. (2015) *Ustanovki naseleniya po otnosheniyu k sotsial'noy roli gosudarstva v Rossii i Germanii* [The Attitudes of People on Social Role of State in Russia and Germany]. *Vlast'* [Power], (10): 171–181.
- Shkaratan O. I. (2012) *Sotsiologiya neravenstva. Teoriya i real'nost'* [The Sociology of Inequality. Theory and Reality], Moscow: HSE-Press.
- Sidorina T. Ju. (2010) *Instituty samoorganizatsii grazhdan i razvitie teorii gosudarstva vseobshchego blagosostojaniya* [The Self-Organization of Citizens and the Theory of Welfare]. *Obshchestvennyye nauki i sovremennost'* [Social Science and Current Times], (5): 87–100.
- Sidorina T. Ju. (2006) *Social'naya teoriya – koridor razvitiya social'noy politiki* [Social Theory as a Way to Develop Social Policy]. *Obshchestvennyye nauki i sovremennost'* [Social Science and Current Times], (4): 54–57.
- Sizova I. L. (2012) *'Ishchushchie rabotu': novye biografii i riski na rynke truda v Rossii* [Job seekers: New Biographies and Risks in the Labor Market in Russia]. *Zhurnal sotsiologii i sotsial'noy antropologii* [Journal of Sociology and Social Anthropology], 6 (65): 258–266.

Smurova O. V. (2008) *Mezhdú gorodom i derevney (obraz zhizni krest'yanina-otkhodnika vo vtoroy polovine XIX – nachale XX vv.)* [Between City and Village (Lifestyle of Peasant Migrants in From 1850–1900)], Kostroma: KGTU.

Temnitskiy A. L. (2003) Otnoshenie k trudu molodykh rabochikh promyshlennykh predpriyatiy v sovetskiy i postsovetskiy periody [Attitudes to Work Among Young Workers on Industrial Plants in the Soviet and Post-Soviet Periods]. *Sotsiologicheskiy zhurnal* [Sociological Review], (4): 66–85.

Therborn G. (2015) *Mir (rukovodstvo dlja nachinajushhih)* [The World. A Beginner's Guide], Moscow: HSE-Press.

Titmuss R. (1968) *Commitment to Welfare*, New York: Pantheon Books.

Presidential Order of the Russian Federation (1992) *O dopolnitel'nykh merakh po realizatsii Osnovnykh polozheniy programmy privatizatsii gosudarstvennykh i munitsipal'nykh predpriyatiy v Rossiyskoy Federatsii na 1992 god* [On Additional Measures towards the Realization of Basic Regulations in the Privatization of State and Municipal Enterprises in Russia in 1992] No. 322 from 02.04.1992.

Voronova E. A. (2013) *Blagotvoritel'nye praktiki v Rossii* [Philanthropy in Russia], St. Petersburg: Skifiya-Print.

Vyssshaja shkola (1968) *Spravochnik dlja postupajushhih v vuzy SSSR v 1968 g.* [Handbook for Students Entering USSR Universities in 1968], Moscow: Vysshaja shkola.

Yadov V. A., Zdravomyslov A. G. (1969) *Otnoshenie k trudu molodykh rabochikh* [Attitudes to Work among Young Workers], Moscow: Mysl'.

Zinn J. (ed.) (2008) *Social Theories of Risk and Uncertainty*, Malden, MA: Blackwell.