

---

---

## КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО; КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС; МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

### CONSTITUTIONAL LAW; CONSTITUTIONAL LAW PROCEEDING; MUNICIPAL LAW

Научная статья

УДК 340.113

DOI 10.33184/vest-law-bsu-2024.21.2

**Амантаев Ильнур Ринатович<sup>1</sup>, Хайбуллин Айнур Рауфович<sup>2,3</sup>,  
Юсупов Рахимьян Галимьянович<sup>2,4</sup>**

<sup>1</sup>Общество с ограниченной ответственностью «Зеленый квартал»,  
Уфа, Россия, ilnur4ik2000@gmail.com

<sup>2</sup>Уфимский университет науки и технологий, Уфа, Россия

<sup>3</sup>khnur@bk.ru

<sup>4</sup>yusupovr.g@yandex.ru

### СОЦИАЛЬНАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ В РОССИИ 1990-Х ГОДОВ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРИОДИЗАЦИЯ СТАНОВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

**Аннотация.** После развала СССР, отказа от социалистического пути развития и резкого разворота на путь капиталистический, выраженный в радикальных рыночных реформах, перед российским государством, которое начало копировать и переносить в свои реалии опыт развитых западных стран, встала двойная задача: сформировать на рыночных принципах экономическую политику и – опять же, по опыту западных стран – новую социальную политику. В социальных вопросах западные государства не единодушны, но социальную политику формируют и проводят все. Известны три базовые ее модели, в которых по-разному очерчено участие государства в реализации социальных задач. Однако перед российской властью встала проблема не столько выбора подходящей модели, сколько адаптации социальных обязательств государства к последствиям рыночных преобразований. В научной литературе даже появился термин «трансформационная модель социальной политики», указывающий на состояние переходности, од-

нако однозначно описать этот термин не представилось возможным, поскольку подходы к социальной трансформации в разных странах друг друга не повторяли. Более того, практика перехода к рынку в России и других странах с социалистической биографией показала разную реакцию на универсальные рыночные законы и механизмы. Российский сценарий оказался болезненным для экономики и социальной сферы. Установлено, что в 1990-е годы социальная сфера трансформировалась в три этапа, однако ни один из них не имел системного и завершенного вида. На этом основании авторами сделан вывод, что в России 1990-х годов социальная трансформация заложила некоторые основы социальной политики, но не привела к формированию самой социальной политики, которую неверно трактовать как некоторую сумму социальных мер, ибо любую политику, и социальную в том числе, принято понимать как разработанный государством механизм регулирования общественных отношений, нацеленный на их гармонизацию.

**Ключевые слова:** социальная политика, модель социальной политики, социальная трансформация, рыночная экономика

**Для цитирования:** Амантаев И.Р. Социальная трансформация в России 1990-х годов: проблемы и периодизация становления социальной политики / И.Р. Амантаев, А.Р. Хайбуллин, Р.Г. Юсупов. – DOI 10.33184/vest-law-bsu-2024.21.2 // Вестник Института права Башкирского государственного университета. – 2024. – № 1. – С. 19–36.

Original article

**Amantaev Ilnur Rinatovich<sup>1</sup>, Khaibullin Ainur Raufovich<sup>2,3</sup>,  
Yusupov Rakhimian Galimianovich<sup>2,4</sup>**

<sup>1</sup>Limited Liability Company «Zeleny kvartal», Ufa, Russia, ilnur4ik2000@gmail.com

<sup>2</sup>Ufa University of Science and Technologies, Ufa, Russia

<sup>3</sup>khnur@bk.ru

<sup>4</sup>yusupovr.g@yandex.ru

## **SOCIAL TRANSFORMATION IN RUSSIA IN THE 1990s: PROBLEMS AND CHRONOLOGY OF SOCIAL POLICY FORMATION**

**Abstract.** After the USSR collapse, the refuse of the socialist way of the development and a sharp turn towards the capitalism, expressed in radical market reforms, the Russian state, which began to copy and transfer the experience of the Western countries development to Russian realities, faced a dual task –

to form an economic policy based on market principles and based on the experience of Western countries, a new social policy. Western states are not unanimous on social issues, but social policies are formed and implemented by all. There are three basic models, in which the participation of the state in the realization of social goals is outlined in different ways. However, the Russian authorities are faced not only with the problem of choosing an appropriate model, but with the problem of adapting the state's social obligations to the consequences of market transformations. The term «transformational model of social policy» even appeared in the scientific literature, indicating the process of transition, but it was not possible to describe this term, as approaches to social transformation in different countries did not repeat each other. Moreover, the practice of market economy transition in Russia and other countries with socialist biographies has shown different reactions to universal market laws and mechanisms. The Russian scenario was very painful for the economy and social sphere. It was established that the social sphere was transformed in three stages, but none of them had a systematic and complete form. Based on this information, we came to the conclusion that in Russia in the 1990s, the social transformation laid the groundwork for social policy but it did not lead to the formation of social policy itself, which is incorrect to interpret as a certain sum of social measures, because any policy, including social policy, is usually understood as a mechanism developed by the state for regulating social relations, aimed at their harmonization.

**Keywords:** social policy, model of social policy, social transformation, market economy

**For citation:** Amantaev I.R., Khaibullin A.R., Yusupov R.G. Social Transformation in Russia in the 1990s: Problems and Chronology of Social Policy Formation. *Vestnik Instituta prava Bashkirskogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of the Institute of Law of the Bashkir State University*, 2024, no. 1, pp. 19–36. (In Russian). DOI 10.33184/vest-law-bsu-2024.21.2.

Многие государства мира, и Россия в том числе, на конституционном уровне объявлены социальными, защищающими интересы социума. По идее, это означает, что они проводят социальную политику.

Социальная политика в научной литературе трактуется через разные ключевые слова: «деятельность», «мероприятия», «меры», «акции» и др. Мы придерживаемся точки зрения, согласно которой социальная политика – это не деятельность и не меры, даже имеющие социальную направленность, ибо они могут осуществляться различными субъектами – от государства до благотворителей и волонтеров. Это механизм регулирования общественных отношений, а точнее, механизм регулирования социальных отношений, разработанный государством и нацеленный на гармонизацию

социальных потребностей и создание благоприятных условий для всего населения государства [1, с. 70].

При наличии, казалось бы, общей цели какого-то единого механизма регулирования социальных отношений, устраивающего любое государство, не существует. Характер социальной политики в конкретном государстве обусловлен рядом факторов, от особенностей внутренней политики до уровня экономического развития.

В теории применительно к государствам с рыночной экономикой принято выделять три модели социальной политики: либеральную, консервативную и социал-демократическую. Либеральная модель (США и др.) опирается на принципы свободного рынка. Государство создает благоприятные условия, позволяющие гражданам самостоятельно, вовлекаясь в предпринимательскую деятельность в различных сферах, даже социально значимых, улучшать свое благосостояние. Участие же государства в социальной сфере сведено к минимуму, в крайних случаях действует механизм адресной помощи.

Консервативная модель (Германия и др.) подразумевает более заметное участие государства в социальной сфере. Ему отведена весомая роль в формировании систем здравоохранения, профессионального образования, охраны труда, в создании рабочих мест. Важнейший принцип модели – обязательное страхование на различные случаи потери трудоспособности, от болезни до старости, причем с распределением части страховой нагрузки на работодателей. О равенстве речь не идет. Чем выше уровень доходов работника, тем значительнее поддержка, полагающаяся ему в страховых случаях.

Социал-демократическую модель придумали в Швеции. Суть ее заключается в особом перераспределении доходов и социальных расходов, в частности с использованием прогрессивной шкалы налогообложения. В итоге граждане оказываются в равных условиях, в том числе когда им требуется социальная поддержка. Эта модель максимально учла риски, диктуемые не только жизненными обстоятельствами, но и самим рынком, который в принципе не настроен на социальную сферу. Иными словами, в этой модели, в сравнении с другими, государство максимально защищает материальное благополучие граждан от воздействия рынка, что подразумевает выраженное участие государства в реализации социальной политики [1, с. 70–71; 2, с. 2–4; 3, с. 8–10]. В литературе отмечается, что эта модель представляет собой «феномен патерналистского государства с сочетанием коммунистических и буржуазных идей» [2, с. 4].

Обратим внимание на следующее: в литературе при описании этих моделей рассматривается опыт развитых стран. Но помимо стран, переживших все этапы эволюции капитализма, есть еще страны, прошедшие путь к социализму, а также бывшие колонии европейцев, у которых отношения с

механизмами рынка складывались иначе, но которые тоже теперь адаптируются к рынку. Они тоже решают социальные проблемы и формируют свою социальную политику. Однако их опыт, как правило, не систематизируется. Некоторые исключения, впрочем, бывают. Так, В.А. Клименко, ссылаясь на издание 1995 г., упомянул так называемую трансформационную модель, связав ее со странами СНГ и Китаем [4, с. 461]. На наш взгляд, однозначно представить себе эту модель невозможно. Причина кроется в различиях внутренней политики и особенностях внедрения рыночных отношений в перечисленных В.А. Клименко государствах.

Например, Китай по-прежнему придерживается идей социализма, но с элементами рынка (в ст. 11 Конституции Китая декларируется «социалистическая рыночная экономика»<sup>1</sup>). А тот факт, что Китай остается социалистическим, означает, что государство берет на себя широкий спектр социальных задач. Так, Ж.Ш. Рамазанов установил, что социалистический Китай с 1992 г. пошел на некоторые уступки рыночной идеологии под влиянием глобальных рынков, но в подходах к реформированию социально-экономической стратегии проявил осторожность. Здесь отмечена следующая картина: «постепенность ломки командно-распределительной системы, сбалансированность реформ в разных секторах экономики, творческое применение иностранного опыта, ставка на интеграцию в мировую экономику при соблюдении национальных интересов, развитие научно-технического прогресса и нефорсирование политической реформы и т. п.» [5, с. 14–15].

Россия, напротив, после распада СССР, который в свое время послужил для капиталистических стран ориентиром в плане обеспечения общественной стабильности, осторожностью не отличилась – резко перевела экономику на рыночные рельсы, а в социальной сфере резко сменила курс от советского патернализма к либеральной модели. В Конституции Россия объявила себя социальным государством, что обязало приступить к формированию новой социальной политики, но достичь в адекватные сроки достойного результата не получилось. Как отметил О.В. Сонин, страна вступила в период, характеризовавшийся «экономическим кризисом, расслоением общества, ломкой социальной структуры и сложившихся хозяйственных связей» [6, с. 204].

Как видим, государства в развитии экономики и социальной сферы могут идти разными путями. Соответственно, трансформационную модель невозможно представить как «нечто единообразное» [7, с. 17].

Понятно, что в России ситуация на уровне начала 1990-х годов не застыла. Все последующие десятилетия социальная сфера продолжала транс-

---

<sup>1</sup> Конституция Китайской Народной Республики [Электронный ресурс] // Окно в Китай : сайт. URL: <http://www.window2china.ru/upload/iblock/51e/Konstitutsiya-KNR.pdf> (дата обращения: 01.02.2024).

формироваться, и сейчас уже можно говорить о поэтапном ее развитии. Изучение этих этапов актуально, поскольку позволяет объективно оценить пройденный российским государством путь ошибок и понять, при каких обстоятельствах возникает возможность формирования не декларативной, а реально эффективной модели социальной политики.

Некоторые ученые в разное время уже обращались к данной проблеме, и их выводы представляют для нас интерес.

В научных трудах, посвященных российской социальной политике, изложены разные взгляды на ее периодизацию. Есть мнение, что 1990-е годы – это отдельный период становления социальной политики. Так считает, например, Е.Н. Данилова, выделяя признаки, характеризовавшие российскую социальную политику на протяжении всего десятилетия: «введение рыночных основ (приватизация сферы социальных услуг, введение платных услуг и монетизация доступа), децентрализация управления социальной сферой и индивидуализация рисков (предоставление свободы выбора, перераспределение ответственности и рисков на индивидов)» [8, с. 29].

Есть также мнение, что за 1990-е годы прошло два периода становления российской социальной политики в новых рыночных условиях. Это мнение изложил, в частности, Д.А. Кормщиков. В его оценке первого десятилетия после смены общественно-политического строя нет противоречий с оценкой Е.Н. Даниловой. Но он обращает внимание на немаловажный момент: в первой половине десятилетия на законодательном уровне закреплялась в основном ответственность государства в отношении наиболее уязвимых слоев населения. Иными словами, ввиду сложной социальной обстановки государство, не имея достаточных средств на полноценную реализацию социальной функции, принимало точечные меры поддержки хотя бы самой нуждающейся части общества. Наступление второго этапа Д.А. Кормщиков связал с преодолением гиперинфляции, а важнейшей его чертой назвал «осознание необходимости более тщательной подготовки и разработки преобразований в социальной сфере» [9, с. 439].

Теперь, чтобы сделать собственные выводы, уместно рассмотреть, какие законы социальной направленности принимались в исследуемый период.

Начнем с периода до принятия Конституции РФ (1991–1993). В литературе встречается мнение, выразителем которого является, в частности, А.М. Шахбанов, что в этот период «в государственной политике практически отсутствовали факторы социального развития», а принятые социальные законы «базируются на соответствующих советских законах, лишь с поправкой на современные "капиталистические" условия» [10, с. 185].

Опора на советское законодательство нами тоже зафиксирована, но не настолько масштабно, как представляет А.М. Шахбанов.

Например, в исследуемый период (а в этот период проводились радикальные экономические преобразования) весьма своеобразно осуществлялось регулирование трудовых отношений. По идее, в социальных проектах реформаторов они должны были занять особое место, ведь на них опирается любая экономическая система. Однако на практике прослеживались лишь попытки регулирования, именно попытки, поскольку усилия законодателя сконцентрировались на положениях советского КЗоТа, в текст которого только в 1992 г. трижды вносились поправки (12 марта, 25 сентября и 22 декабря). По этому поводу Н.В. Демидов заметил: «Реформа законодательства о труде, проведенная в 1992 г., по сути, стала отказом от реформы... Законодатель воздержался от радикальных перемен, диктуемых общественной атмосферой начала девяностых. Вместо этого была избрана модель консервации советского трудового права и его реализации в новых условиях рыночного хозяйства» [11, с. 121]. Иными словами, на данном этапе регулирование социальных прав трудового населения в условиях рынка было подменено соединением советского (нерыночного) трудового права с рыночной экономикой и нессоветским политическим строем.

Но такой подход применялся не так уж и широко, что подтверждают другие примеры.

Так, вскоре после развала СССР началось реформирование системы здравоохранения. Что интересно, со специальным законом о здравоохранении тоже торопиться не стали. Зато в систему хорошо налаженного общедоступного советского здравоохранения не замедлили ввести рыночные механизмы. В июне 1991 г. вступил в силу Закон РФ «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации»<sup>1</sup>, в котором подчеркивалась социальная значимость ранее отсутствовавшего в отечественной медицине страхового принципа: «Медицинское страхование является формой социальной защиты интересов населения в охране здоровья». Закон закреплял два вида медицинского страхования: обязательное и добровольное (ст. 1). Отметим, что первый вариант преобладает в консервативной модели Германии, второй – в либеральной модели США. Очень скоро стало понятно, что легко и быстро организовать страховую систему не получится. Обозначился ряд проблем, например, по созданию системы фондов ОМС, сети страховых компаний, по их взаимодействию с гражданами и учреждениями и пр. Проблемы решались. В апреле 1993 г. в законе появились дополнения, регулирующие, в частности, порядок создания Федерального и территориальных фондов ОМС и некоторые аспекты их финансирования (ст. 12). Открытым ос-

---

<sup>1</sup> О медицинском страховании граждан в Российской Федерации : закон РФ от 28.06.1991 № 1499-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 27, ст. 920.

тавался вопрос организации всей системы здравоохранения и распределения полномочий в данной сфере. В июле 1993 г. был принят документ под названием «Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан»<sup>1</sup>. Этот законодательный акт в общих чертах задекларировал гарантии и принципы охраны здоровья граждан, включая гарантии бесплатного медицинского обслуживания населения и льгот для уязвимых категорий граждан, установил организационно-управленческие функции органов государственной власти и местного самоуправления, а также подчеркнул, что в системе здравоохранения предусмотрен частный (платный) медицинский сектор, включающий «лечебно-профилактические и аптечные учреждения, имущество которых находится в частной собственности, а также лиц, занимающихся частной медицинской практикой и частной фармацевтической деятельностью» (ст. 14).

До принятия Конституции РФ, в июле 1992 г., вступил в силу Закон РФ «Об образовании»<sup>2</sup>. Отметим, что социальные гарантии государства, которые позднее закрепила Конституция, он отразил. Речь о гарантии бесплатного дошкольного, среднего и среднего профессионального образования, а также высшего образования на конкурсной основе. При этом закон запустил рыночный механизм организации образования. В новой России право стать учредителем образовательной организации получили практически все: и государственные или муниципальные органы, и предприятия или учреждения всех форм собственности, и общественные или религиозные организации, и общественные или частные фонды, и граждане. Отдельно заметим, что данным правом наделялись не только российские, но и зарубежные предприятия, фонды или граждане (ст. 11). Понятно, что негосударственные образовательные организации могли, согласно логике рынка, создаваться только в платном формате. Поэтому закон предусмотрел для граждан, поступивших в эти организации, компенсацию затрат на обучение по программам среднего и среднего профессионального образования (ст. 5). О высшем образовании в данном контексте ничего не сказано. Это значит, что обеспечение права на бесплатное высшее образование на конкурсной основе делегировалось только государственным образовательным организациям, действующим в соответствии с государственными образовательными стандартами.

В исследуемый период закладывались основы регулирования в условиях рынка права собственности, в том числе права собственности на объекты жилой недвижимости. В конце 1992 г. был принят Закон РФ «Об основах

---

<sup>1</sup> Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан // Российская газета. 1993. 9 сент.

<sup>2</sup> Об образовании : закон РФ от 10.07.1992 № 3266-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 30, ст. 1797.

федеральной жилищной политики»<sup>1</sup>, который в ст. 2 закрепил варианты обеспечения права граждан на жилище: либо предоставление жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищных фондов на условиях договора найма (в этом случае с учетом нормы жилой площади на одно лицо), либо приобретение/строительство жилья за собственные средства (в этом случае без ограничений площади). То есть законодатель учел потребности в жилье граждан, не имеющих достаточных средств на его приобретение или строительство. Это не единственная социальная мера в жилищной политике государства. Еще раньше, 4 июля 1991 г., был принят Закон РФ «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», регулирующий бесплатную передачу в собственность граждан России занимаемого ими жилья, состоявшего в государственном или муниципальном жилищном фонде. Эта процедура в законе была названа приватизацией жилых помещений (ст. 1) и охарактеризована как добровольный процесс<sup>2</sup>. Вместе с тем оба упомянутых закона открыли правовые возможности для формирования и развития рынка недвижимости, поскольку в них вошли не только и не столько нормы социального характера, но также нормы, касающиеся накопления жилой недвижимости за счет собственных средств и распоряжения ею, в том числе в форме выступления «с ней на рынке недвижимости» (преамбула).

На данном этапе исследования можем заключить следующее. В период до принятия Конституции РФ, когда основные законодательные усилия были направлены на закладку правовых основ рыночной системы по либеральному образцу, установка на формирование социальной политики государства все-таки существовала. Как минимум можно говорить о том, что в законах декларировалась социальная направленность отдельных правовых норм (например, закреплялось право на бесплатное медицинское обслуживание, право на бесплатное среднее образование и на конкурсной основе право на высшее образование, право на труд и вознаграждение за него и пр.). Отчасти в праве сохранялись достижения советской эпохи (бесплатное образование или медицинское обслуживание), вместе с тем внедрялись новые механизмы удовлетворения социальных потребностей (медицинское страхование, приватизация жилья). Но на фоне так называемой «шоковой терапии» добиться баланса интересов государства, бизнеса (особенно крупного) и общества не удалось, о чем немало написано многими авторами.

---

<sup>1</sup> Об основах федеральной жилищной политики : закон РФ // Российская газета. 1993. 23 янв.

<sup>2</sup> О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации : закон РФ от 04.07.1991 № 1541-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 28, ст. 959.

Тем не менее считаем, что период с 1991 по 1993 г. следует выделить как самостоятельный этап становления социальной политики Российской Федерации. На наш взгляд, это тем более очевидно, если учесть, что ряд социальных норм, законодательно установленных до принятия Конституции РФ и не вошедших с ней в противоречие, актуальны до сих пор.

В декабре 1993 г. была принята Конституция РФ. Уже в первой редакции она продемонстрировала, что объем проблем, находящихся в поле зрения социальной политики, государство очертило достаточно широко. Конституция РФ со времени принятия гарантирует право на труд и отдых, а также вознаграждение за труд (ст. 37), охрану детства, материнства, семьи (ст. 38), право на пенсии и социальные пособия для отдельных категорий граждан (ст. 39), на бесплатную медицинскую помощь (ст. 41), на бесплатное дошкольное, основное общее и среднее профессиональное образование, а также на высшее образование на конкурсной основе (ст. 43), на проживание в благоприятных экологических условиях (ст. 42), на доступ к культурным ценностям (ст. 44) и др.

После принятия Основного закона, закрепившего весь спектр социальных гарантий, наступил очередной этап становления российской социальной политики. На этом этапе все взятые на себя обязательства государство также выполнить не смогло. Но некоторые сдвиги произошли. Согласимся с мнением Д.А. Кормщикова, который в качестве отличительной особенности данного этапа назвал закрепление в специальных законах ответственности государства в отношении большинства категорий наиболее уязвимых слоев населения. Нельзя сказать, что ранее эта проблема полностью игнорировалась. Напомним, что отдельные меры социальной защиты некоторых уязвимых категорий граждан были урегулированы в предыдущий период, например, в законодательстве о здравоохранении. Но только после принятия Конституции РФ законодатель занялся проблемой выделения по разным основаниям категорий граждан, нуждающихся в социальной защите, и регулированием отношений между ними и государством. В этот период были разработаны и вступили в силу (в основном в 1995 г.) следующие федеральные законы: от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» (действует в ред. от 25 февраля 2023 г. № 639-ФЗ), от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (действует в ред. от 25 февраля 2023 г. № 635-ФЗ), от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов», от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (действует в ред. от 25 февраля 2023 г. № 651-ФЗ), от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об ос-

новах социального обслуживания населения в Российской Федерации»<sup>1</sup>, от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (действует в ред. от 4 августа 2023 г. № 461-ФЗ).

Заметим, что содержание второго этапа формирования социальной политики России не размылось со временем. Выведенная на поверхность проблема актуальна и поныне. И даже утратившие силу законы середины 1990-х годов о социальном обслуживании не свидетельствуют об обратном – нормирование социального обслуживания позднее было обобщено и дополнено в новом законе.

Начало очередного этапа формирования российской социальной политики датируется рядом авторов 1996–1997 годами. Напомним, Д.А. Кормициков объяснил переход к новому этапу преодолением гиперинфляции, а важнейшей его чертой назвал осознание недостаточно тщательной разработки преобразований в социальной сфере, то есть не практические шаги, а понимание того, что их надо сделать. В том же ключе рассуждает А.М. Шахбанов. Его анализ показал, что в начале рыночных преобразований реформаторы связывали решение социальных проблем с достижением финансовой стабилизации. К 1997 г. достижение финансовой стабилизации произошло, но стабилизацию социальную оно не повлекло. «Стало ясно, – заключил автор, – что нужны специальные институциональные социальные реформы, поэтому именно с этого периода наблюдается серьезный подход к обсуждению пенсионной реформы, реформы образования и здравоохранения» [10, с. 185].

Подтверждение этой позиции находим в Послании Президента РФ Б.Н. Ельцина Федеральному Собранию в 1998 г. Президент, отметив позитивные сдвиги в экономике и социально-политической обстановке, заявил: «До победных рапортов еще далеко. В новый этап мы вступаем с грузом множества нерешенных проблем»<sup>2</sup>. Понятно, что в Послании освещался широкий спектр вопросов. Большое внимание было уделено и социальной сфере, реформирование которой, по словам Б.Н. Ельцина, продвигалось слишком медленно. Критике подверглось стихийное замещение бесплатных

---

<sup>1</sup> Федеральные законы «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» и «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» утратили силу в связи с принятием Федерального закона от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

<sup>2</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 17.02.1998 [Электронный ресурс] // Президент России: сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/20941> (дата обращения: 03.02.2024).

---

услуг платными в здравоохранении и образовании и жесткое их деление на услуги «для богатых и для всех остальных»; масштабы «позорной для страны проблемы детской безнадзорности»; периферийное внимание к науке, находящейся в состоянии выживания, и культуре «как духовной опоре нации», дефицит социального жилищного фонда для граждан, у которых нет средств на улучшение жилищных условий; отсутствие даже проекта нового Трудового кодекса («нынешний КЗоТ давно не соответствует изменившимся потребностям регулирования трудовых отношений»), неразрешенность проблем занятости, неплатежей, преступности и т. д.

Даже краткий обзор нерешенных социальных проблем, обозначенных в Послании, говорит о том, что на протяжении всего периода либерально-рыночных реформ хромал правовой аспект преобразований. Необходимые законы или нормы либо не принимались (не был принят Трудовой кодекс, не были урегулированы ценовые механизмы в деятельности монополистов на рынке коммунальных услуг и пр.), либо принимались, но исполнялись избирательно. Например, с 1992 г. действовал Закон РФ «Об основах федеральной жилищной политики», который, напомним, предусматривал предоставление нуждающимся жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищных фондов на условиях договора найма. Однако на фоне развернувшегося коммерческого строительства создание таких фондов распространенным явлением не стало, и гарантированное законом право осталось лишь словами на бумаге. По аналогичной причине произошла, по словам Президента, «деградация значительной части медицинских учреждений». И таких примеров много.

Изложенное позволяет согласиться с мнением авторов, выделивших самостоятельный этап формирования российской социальной политики во второй половине 1990-х годов, но с некоторыми дополнениями. Этот этап отметился не только осознанием недостаточно тщательной разработки преобразований в социальной сфере, но и попытками концептуально представить, как должны выстраиваться отдельные направления социальной политики. В конце 1997 г. были утверждены концепция реформы здравоохранения и программа пенсионной реформы, а в начале 1998 г. – концепция формирования российской науки. Для подготовки и утверждения каждого документа потребовался год, что в упомянутом Послании Президента РФ оценено как слишком расточительная трата времени. А это признак того, что власть решила ускорить нормализацию социальных процессов, которые ранее, как установлено выше, в основном встраивались в рыночные реалии без строгих установок к точному и всеобъемлющему исполнению.

О причинах пересмотра отношения к социальной сфере можно судить по косвенным признакам. Российский опыт первой половины 1990-х годов

показал, что сами по себе рыночные законы и механизмы не являются гарантом экономического развития государства. И дело не только в угрозах социальной напряженности. Государство не может ожидать технологических успехов и повышения производительности труда, если оно экономит на образовании и науке, провоцируя, среди прочего, утечку мозгов и неконтролируемое разрастание сети негосударственных учебных заведений, выдающих дипломы даже о высшем образовании, не утруждая себя заботой о нормальной организации самого образования. Государство не может наращивать процент экономически активного населения, если оно экономит на здравоохранении, допуская перекос в сторону узкосоциальной платной медицины и фактически блокируя массовый доступ к новейшим методикам и технологиям лечения и профилактики заболеваний. Государство не может без негативных последствий для экономики игнорировать проблемы трудовых отношений, материнства и детства и иные направления своей деятельности, составляющие объем социальной политики.

До конца 1990-х годов существенных изменений в социальной сфере, несмотря на осознание ее важности, не произошло. Причины заслуживают самостоятельного исследования. Кратко заметим, что бюджетных средств у отодвинутого от хозяйственной деятельности государства, которое к тому же так и не сформировало эффективную налоговую систему, по-прежнему не хватало (подтверждение тому – дефолт 1998 г.). При этом сложно было сломать инерционность деятельности образовавшегося в результате рыночных реформ узкого класса олигархов, которые, хищно приватизировав государственные средства производства, ответственность за социальную сферу на себя не взяли. Вольную позицию заняла законодательная ветвь власти. В качестве примера отметим, что в 1998 г. в упомянутом Послании к Федеральному Собранию Президент РФ потребовал завершить в текущем году работу над Налоговым и Трудовым кодексами, однако до окончания президентства Б.Н. Ельцина ни один из них так и не приняли. В этом плане можно говорить о том, что власти при решении социальных задач даже на этапе осознания опасных последствий деградации социальных процессов для исправления ситуации не хватило политической воли. Отдельная тема – положение повернувшейся к Западу России в глобализирующемся мире и геополитический фактор. Подробно осветить эту тему не позволяет формат статьи. Позволим себе кратко ответить лишь на один из вопросов: почему надежды на рыночные механизмы, которые лежат в основе экономик развитых стран, в России себя не оправдали?

Обычно в литературе описывается, как либерализация цен, приватизация государственной собственности, эксперименты с налогами и иные рыночные реформы привели к взлету коррупции и снижению качества жизни

---

большинства населения. Не оспаривая эту точку зрения, заметим, что среди первопричин сложившейся ситуации особое место занимает недалёковидная поспешность реформаторов. Российский опыт показал, что формально не противоречащие рыночным принципам реформы, если они ложатся на неподготовленную экономическую почву, росту экономики не способствуют. Теперь разберемся с неподготовленной почвой. Не секрет, что Россия в тот период объективно отставала от развитых стран технологически. Пока страна жила за железным занавесом, данное обстоятельство на экономике критически не отражалось. Но когда преграды для свободного рынка были сняты, оказалось, что многие отечественные предприятия не могут конкурировать с зарубежными. В итоге произошло массовое закрытие предприятий-банкротов, которое, конечно же, отразилось на поступлениях в бюджет и одновременно повлекло нарастание уровня безработицы и бедности, а образовавшийся запрос на социальную активность государства вошел в противоречие с бюджетными возможностями. Иными словами, побратавшись с лидерами глобального рынка, Россия угодила в ловушку, выбраться из которой, продолжая копировать западный опыт, даже теоретически не представлялось возможным. К слову, в геополитическую ловушку, как показывают сегодняшние события, могут угодить и сами развитые страны со сформированными моделями социальной политики.

Проведенное исследование позволило сделать следующие выводы.

Первое. Анализ показал, что термином «трансформационная модель социальной политики» ученые фактически назвали не модель, обладающую определенными характеристиками, а категорию, единственным объединяющим признаком которой является переходность от одного состояния к другому. И в этом можно убедиться, сопоставив опыт, например, Китая и России, шагнувших в начале 1990-х годов на путь внедрения рыночных отношений. В обоих случаях были запущены трансформационные социальные процессы, однако подходы к трансформации основательно различались.

Второе. Трансформация – это не статичное явление, а процесс. Именно поэтому невозможно однозначно описать трансформационную модель социальной политики. Даже в пределах одной страны условия и характер трансформации могут меняться, порождая последовательность безымянных трансформационных моделей, причем не факт, что в итоге получается модель социальной политики. В настоящей статье такой процесс рассмотрен на российском примере 1990-х годов. Нами выделено три этапа становления социальной политики. При этом установлено, что ни на одном из них преобразования не приобрели законченного вида. А это основание говорить о том, что социальная политика как таковая в стране не проводилась. Пояснение этого вывода содержит следующий вывод.

Третье. Изученный российский опыт показал, что разработать социальную политику и превратить ее в рабочий инструмент государства невозможно, если делать это по принципу лоскутного одеяла, без установления системной взаимосвязи между различными социальными направлениями, а также между социальными и другими направлениями деятельности государства, включая экономику и внешнеполитический курс. Так можно разве что организовать некий комплекс социальных мер (что и произошло в России 1990-х), в то время как социальная политика, что отмечено в начале статьи, представляет собой механизм регулирования социальных отношений, нацеленный на гармонизацию социальных потребностей и создание благоприятных условий для всего населения государства. Даже прописанные в законах социальные гарантии государства, если это государство не сбалансировало интересы всех участников экономических отношений внутри страны и к тому же впало в зависимость от внешних участников экономических отношений, не гарантируют в итоге социальную стабильность и приемлемое качество жизни общества. Именно поэтому мы считаем, что социально ориентированная деятельность нашего государства в 1990-е годы, которую принято называть социальной политикой, строго говоря, социальной политикой не являлась.

Четвертое. На заре либеральных реформ (и позднее тоже) не было ничего проще, чем рассматривать провалы в социальной сфере как закономерный результат экономического кризиса. Только во второй половине 1990-х годов власть осознала, что у проблемы есть и обратная сторона, ибо не только экономическая сфера влияет на социальную, но и социальная на экономическую. Без эффективной настройки механизма социальной политики невозможно настроить механизм эффективного экономического развития. Впрочем, разорвать этот замкнутый круг до конца исследуемого десятилетия не удалось, и преемники реформаторов-либералов 1990-х годов получили в наследство тяжелейший груз неразрешенных и, подчеркнем, взаимосвязанных социальных и экономических проблем, что подразумевало наступление очередного этапа социальной трансформации с перспективой долгожданного формирования социальной политики.

### **Список источников**

1. Амантаев И.Р. О толковании некоторых юридических терминов социальной сферы / И.Р. Амантаев, Р.Г. Юсупов // Вестник института права Башкирского государственного университета. – 2023. – № 2. – С. 66–78.

2. Лукшин О.В. Социальное государство: понятие, развитие и реализация идеи / О.В. Лукшин // Право: современные тенденции : материалы VI Международной научной конференции. – Краснодар : Новация, 2018. – С. 2–6.

3. Малева Т.М. Социальная политика в долгосрочной перспективе: многомерная бедность и эффективная адресность / Т.М. Малева, Е.Е. Гришина, Е.А. Цацура. – Москва : РАНХиГС, 2019. – 52 с.

4. Клименко В.А. Социальная рыночная экономика: генезис и принципы становления и развития / В.А. Клименко // Экономическая наука сегодня : сборник научных статей. – Минск : БНТУ, 2017. – Вып. 5. – С. 445–464.

5. Рамазанов Ж.Ш. Социально-экономическая модель Китая и уроки для России / Ж.Ш. Рамазанов // Известия Томского политехнического университета. – 2009. – Т. 314, № 6. – С. 13–15.

6. Сонин О.В. Социальное развитие государств СНГ: проблемы и пути решения / О.В. Сонин // Россия и современный мир. – 2012. – № 1. – С. 203–215.

7. Абазов А.А. Мировые тенденции правового регулирования экономических отношений / А.А. Абазов, Р.Г. Юсупов // Вестник института права Башкирского государственного университета. – 2023. – № 1. – С. 7–20.

8. Данилова Е.Н. Периоды изменений в социальной политике и представлениях о социальной справедливости в России / Е.Н. Данилова // Социологическая наука и социальная практика. – 2015. – № 2 (10). – С. 18–50.

9. Кормщиков Д.А. К какой модели социальной политики стремится Россия? / Д.А. Кормщиков // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2014. – № 1. – С. 439–444.

10. Шахбанов А.М. Особенности государственной социальной политики в 90-е гг. XX в. / А.М. Шахбанов // Теория и практика общественного развития. – 2012. – № 11. – С. 184–187.

11. Демидов Н.В. Обсуждение института увольнения работника по инициативе работодателя в науке трудового права 1990-х гг. / Н.В. Демидов // Вестник Томского государственного университета. Серия: Право. – 2018. – № 27. – С. 121–131.

## References

1. Amantayev I.R., Yusupov R.G. On the Interpretation of Certain Law Terms of Social Sphere. *Vestnik Instituta prava Bashkirskogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of the Institute of Law of the Bashkir State University*, 2023, no. 2, pp. 66–78. (In Russian).

2. Lukshin O.V. Social State: Concept, Development and Realisation of the Idea. *Law: Modern Trends. Materials of the VI International Scientific Conference*. Krasnodar, Novaciya Publ., 2018, pp. 2–6. (In Russian).

3. Maleva T.M., Grishina E.E., Tsatsura E.A. Social Policy in the Long Term: Multidimensional Poverty and Effective Targeting. Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration Publ., 2019. 52 p.

4. Klimenko V.A. Social Market Economy: Genesis and Principles of Formation and Development. *Economic Science Today. Collection of Scientific Articles*. Belarusian National Technical University Publ., 2017, iss. 5, pp. 445–464.

5. Ramazanov Zh.Sh. China's Social and Economic Model and Lessons for Russia. *Izvestiya Tomskogo politekhnicheskogo universiteta = Bulletin of the Tomsk Polytechnic University*, 2009, vol. 314, no. 6, pp. 13–15. (In Russian).

6. Sonin O.V. Social Development of the CIS States: Problems and Solutions. *Rossiya i sovremennyy mir = Russia and the Contemporary World*, 2012, no. 1, pp. 203–215. (In Russian).

7. Abazov A.A., Yusupov R.G. World Trends in Economic Relations Legal Regulation. *Vestnik Instituta prava Bashkirskogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of the Institute of Law of the Bashkir State University*, 2023, no. 1, pp. 7–20. (In Russian).

8. Danilova E.N. Periods of Changes in Social Policy and Concepts of Social Justice in Russia. *Sociologicheskaya nauka i social'naya praktika = Sociological Science and Social Practice*, 2015, no. 2 (10), pp. 18–50. (In Russian).

9. Kormshchikov D.A. What Model of Social Policy Is Russia's Aim? *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo = Vestnik of Lobachevsky University of Nizhni Novgorod*, 2014, no. 1, pp. 439–444. (In Russian).

10. Shakhbanov A.M. Peculiarities of the State Social Policy in the 90s. XX century. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya = Theory and Practice of Social Development*, 2012, no. 11, pp. 184–187. (In Russian).

11. Demidov N.V. Consideration of the Institute of Dismissal of the Worker on the Initiative of the Employer in Labor Law of the 1990s. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo = Tomsk State University Journal of Law*, 2018, no. 27, pp. 121–131. (In Russian).

#### Информация об авторах

**Амантаев Ильнур Ринатович** – юрист;

**Хайбуллин Айнур Рауфович** – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права Института права;

#### Information about the Authors

**Amantaev Ilnur Rinatovich** – Lawyer;

**Khaibullin Ainur Raufovich** – Candidate of Sciences (Law), Assistant Professor of the Chair of State Law, Institute of Law

**Юсупов Рахимьян Галимьянович** –  
доктор исторических наук,  
профессор кафедры теории  
государства и права Института  
права

**Yusupov Rakhimian Galimianovich** –  
*Doctor of Sciences (History), Professor  
of the Chair of State Law, Institute of  
Law*

Статья поступила в редакцию 05.02.2024; одобрена после рецензирования 25.02.2024; принята к публикации 26.02.2024.

The article was submitted 05.02.2024; approved after reviewing 25.02.2024; accepted for publication 26.02.2024.