



⁶⁵ См.: Блувштейн Г. А., Кац В. И., Додин С. В. 200 лет милосердия и любви. Прошлое и настоящее Саратовской губернской земской больницы (1806–2006 гг.). Саратов, 2006. С. 77.

⁶⁶ См.: Отчет о состоянии и деятельности Императорского Николаевского университета за 1915 год. Саратов, 1916. С. 78–80.

⁶⁷ ГАСО. Ф. 332. Оп. 1. Д. 857. Л. 1 об., 2 об.

УДК 94(47).084.3

МОДЕЛИ СОЦИАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИИ В 1917–1920 ГОДАХ

А. А. Гуменюк

Саратовский государственный университет
E-mail: GumenukAA@rambler.ru

В работе анализируются основные направления социальных преобразований в России с момента прихода к власти большевиков (1917 г.) и до конца Гражданской войны (1920 г.). Основное внимание уделено деятельности Народного комиссариата социального обеспечения. Статья базируется на российском законодательстве, а также отчасти на данных публикаций по отдельным аспектам проблематики.

Ключевые слова: социальное обеспечение, социальное страхование, жилищное строительство, здравоохранение, санаторий, инвалид, пенсия, пособие, нетрудоспособность, продовольственное снабжение, дети, общественное питание.

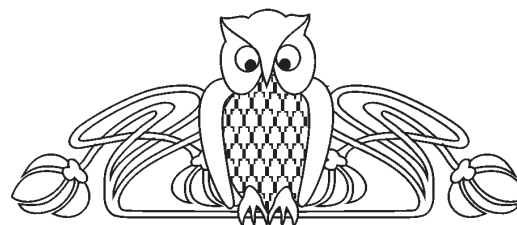
The Models of Social Activity in Russia in 1917–1920

А. А. Gumenyuk

In this article the main directions of social transformations in Russia since 1917 to 1920 was analyzed. The author has given main attention of the Public commissary of social provision. Materials on the data of the Russian legal and some publications were prepared.

Key words: social provision, social insurance, housing building, public health, sanatorium, invalid, pension, aid, provision, disablement, children, public nutrition.

История реформирования социальной сферы в Российском государстве насчитывает не одно столетие. На разных исторических отрезках времени инициаторами реформ выступали князья, члены императорской фамилии, духовенство, знать, государственные, частные и общественные благотворительные общества, органы местного самоуправления и т. п. Благодаря их усилиям к 1917 г. в России возникли элементы социального государства. В то же время организация социальной и медицинской помощи не была лишена недостатков. В частности, не были четко определены категории людей, имевших право на помощь, не совсем ясно было, из каких средств должны покрываться расходы на общественное призрение, и т. д. Пришедшие к власти в октябре 1917 г. большевики, опираясь в определенной степени на дореволюционный опыт социальных преобразований (достижения общественной земской медицины), нацелились на создание настоящего государственной системы социаль-



ного обеспечения нуждающихся. Правительство преследовало цель улучшить снабжение населения продовольственными и промышленными товарами, наладить социальное обеспечение и социальное страхование, организовать жилищное строительство, здравоохранение и курортное обслуживание.

Проводником политики в области государственного социального обеспечения стал созданный в ноябре 1917 г. Народный комиссариат государственного призрения (НКГП). В его ведение входили такие функции, как социальное обеспечение трудящихся во всех случаях нетрудоспособности, охрана материнства и младенчества, попечение об инвалидах войны и их семьях, о престарелых и несовершеннолетних¹. К НКГП и его учреждениям на местах перешли все дела и денежные средства Всероссийского попечительства по охране материнства и детства, совета детских приютов ведомства учреждений императрицы Марии, комитета для изыскания средств для устройства слабых здоровьем детей в летние санатории². Тем самым в Советской России стала сворачиваться благотворительная деятельность, рассматриваемая идеологами марксизма как явление буржуазное. В апреле 1918 г., когда обозначились контуры советской системы социальной защиты, Народный комиссариат государственного призрения был преобразован в Народный комиссариат социального обеспечения (НКССО). В постановлении отмечалось, что название «Народный комиссариат государственного призрения» является «пережитком старого времени» и поэтому не может отвечать «социалистическому пониманию задач социального обеспечения»³. Кроме ранее существовавших функций в ведение НКССО перешли помощь жертвам контрреволюции, борьба с нищенством и проституцией, помощь при стихийных бедствиях, опека⁴. Однако наркомат являлся не единственным органом, ведавшим вопросами социального обеспечения. На протяжении Гражданской войны этими вопросами занимались также отдел социального обеспечения и охраны труда Народного комиссариата труда и Народный комиссариат здравоохранения (вопро-



сы медико-социального обеспечения). Подобный параллелизм приводил к путанице и распылению сил и средств. Затем был создан объединенный Народный комиссариат труда и социального обеспечения. Лишь в 1920 г. были сформированы основные структурные элементы советской модели социальной деятельности⁵.

Одним из первых шагов по охране материнства, предпринятых Советской властью, стали меры по стимулированию рождаемости. Декретом ВЦИК от 22 декабря 1917 г. роженице выплачивалось пособие в размере полного заработка. Оно выдавалось на протяжении восьми недель до родов и восьми недель после родов. Для кормящих матерей этим декретом предусматривались специальный режим работы, сокращенный рабочий день и выплата в течение семи месяцев после выхода женщины на работу пособия в размере половины заработка⁶. С начала 1918 г. проведением неотложных мероприятий по охране и обеспечению материнства и младенчества стал заниматься созданный в Наркомате государственного призрения отдел по охране материнства и детства. Тогда же в структуре наркомата возник специальный отдел призрения несовершеннолетних, обвиняемых в деяниях общественно опасного характера. В его ведение перешли все исправительно-воспитательные приюты и колонии⁷. Помимо этого, с 9 января 1918 г. при комиссариате стали функционировать межведомственные комиссии, рассматривавшие дела трудных подростков. Однако в 1920 г. опека над несовершеннолетними была передана Народному комиссариату народного просвещения, при местных органах которого функционировали комиссии по делам несовершеннолетних⁸.

В июле 1918 г. сражающаяся на фронтах Гражданской войны республика принимает постановление «О необходимости усиления детского пайка в местностях, охваченных голодом», а 14 сентября 1918 г. Лениным был подписан декрет «Об усилении детского питания». Этим законодательным актом государство предусматривало введение пайков, карточек для кормящих матерей, детских карточек (для детей до года), дополнительного пайка для детей до пяти лет, снабжение продуктами школьных столовых, организацию последних при всех школах, создание питательных пунктов для детей от 5 до 16 лет, не посещающих школу, и снабжение их продуктами. Для этого Наркомздраву было ассигновано 50 млн. рублей. Кроме того, специальным декретом от 5 ноября 1918 г. все лица наемного труда, частные торговые предприятия, частные театры и кинотеатры в городах, состоятельные сельские жители должны были передавать определенную часть своих доходов в фонд детского питания⁹. С 17 мая 1919 г. дети до 14 лет включительно, проживавшие в городах и крупных поселках 14 губерний страны, стали получать продукты питания бесплатно через создаваемые на средства Наркомпрода детские столовые. К делу социального обеспечения детей

до 14 лет с 31 августа 1919 г. подключился и НКТ, при котором была создана комиссия с участием представителей НКСО и просвещения¹⁰.

Уделялось внимание и охране здоровья детей. В октябре 1918 г. был принят декрет о том, что все учащиеся школ должны находиться под постоянным наблюдением детского врача¹¹. Право издания постановлений, касающихся охраны здоровья детей, получил созданный специальным декретом СНК от 4 февраля 1919 г. Совет защиты детей, состоявший из представителей народных комиссариатов просвещения, здравоохранения, социального обеспечения, продовольствия и труда. В обязанности Совета также входили снабжение детей питанием, одеждой, помещениями, топливом и их эвакуация в хлебоборные губернии. Эти же задачи решались и созданной 10 февраля 1921 г. комиссией при ВЦИК по улучшению жизни детей¹². С 15 июня 1920 г. продуктами питания детское население страны стали снабжать и отделы общественного питания, в составе которых возникли подотделы детского питания. 7 октября 1920 г. в целях изыскания дополнительных средств для снабжения детей СНК издал декрет о проведении с 7 по 14 ноября 1920 г. «недели ребенка». Такое же мероприятие (с 21 по 28 ноября 1920 г.) предписывал провести декрет ВЦИК от 4 ноября 1920 г.¹³

Кроме подрастающего поколения, новая власть проявляла немалую заботу о трудящихся во всех случаях нетрудоспособности. Страховой программой большевистской партии предусматривались введение государственного страхования рабочих во всех случаях утраты трудоспособности или потери заработка ввиду безработицы, распространение страхования на всех лиц наемного труда и членов их семей, производство выплат всем застрахованным из расчета полного заработка с возложением расходов на предпринимателей и государство. Уже на шестой день после прихода к власти большевиков – 13 ноября 1917 г. – эти программные положения были включены в официальное правительственное сообщение «О социальном страховании». Спустя два года они стали составной частью программы РКП (б), принятой VIII съездом партии 22 марта 1919 г.¹⁴

Выполняя провозглашенную программу, правительство РСФСР в ноябре-декабре 1917 г. приняло целый ряд директив, положивших начало формированию новой системы социального обеспечения, основанной на закреплении каждого потерявшего трудоспособность трудящегося за предприятием, где это произошло. Одним из самых ранних постановлений правительства стал декрет «Об увеличении пенсий рабочим, пострадавшим от несчастных случаев» (8 ноября 1917 г.), в соответствии с которым всем пенсионерам по несчастным случаям по 1917 г. включительно пенсия увеличивалась на 100% за счет пенсионного фонда. Данным декретом право на получение пенсии за увечья, полученные в результате



несчастных случаев, распространялось на всех трудящихся, независимо от места их работы. Источником создания страховых фондов для выплаты пенсий и пособий являлись страховые взносы предприятий и лиц, использовавших наемный труд, с освобождением застрахованных от уплаты каких-либо взносов¹⁵. В группу первых законодательных актов Советской власти входит и декрет ВЦИК от 22 декабря 1917 г. «О страховании на случай болезни», согласно которому денежное пособие лицам, занятым по найму во всех отраслях труда, устанавливалось в размере полного заработка заболевшего. Во время командировок и иных перемещений (эвакуация, перемещение, разгрузка и т. д.) рабочих нетрудоспособные члены их семей обеспечивались единовременными денежными пособиями. В то же время продолжали действовать законы о страховании рабочих в связи с несчастными случаями, принятые еще в 1903 и 1912 гг. Руководствоваться ими предписывал, в частности, декрет от 9 ноября 1917 г. «О пенсионном обеспечении пострадавших от несчастных случаев воинских чинов, командированных на работу в предприятия»¹⁶.

В условиях Гражданской войны трудящиеся перестали быть наемными работниками в строгом смысле этого понятия. Ликвидация товарно-денежных отношений, уравнительность в разделении предметов потребления превратили их в «бойцов трудовой армии». В РСФСР не осталось других работодателей кроме государства, которое определяло потребности в рабочей силе, сферы применения труда, его условия и размер оплаты. Эти изменения в хозяйственной деятельности соответствующим образом повлияли на систему социальных рисков и способы защиты от них. В этих условиях социальное страхование было трансформировано в социальное обеспечение. Во многом это было связано с тезисом большевистской идеологической доктрины о возможности скорой реализации коммунистического идеала. Считалось, что социальное обеспечение является стадией полного коммунистического обеспечения, а от социального страхования как института «буржуазного права» можно отказаться. Воплощением в жизнь этого тезиса стало принятие 31 октября 1918 г. Положения «О социальном обеспечении трудящихся». Оно заменило собой ряд временных распоряжений правительства о социальном обеспечении отдельных категорий населения¹⁷ и законодательно закрепило ряд принципиально новых функций: социальное обеспечение всех без исключения граждан РСФСР, источником существования которых являлся лишь собственный труд; социальное обеспечение трудящихся за счет государства и через органы государственной власти (местные отделы социального обеспечения и охраны труда). Положением предусматривались следующие виды социального обеспечения: 1) врачебная помощь, 2) денежные пособия и пенсии и 3) натуральная помощь, которая вы-

ражалась в обеспечении всех категорий нуждающихся продовольствием, одеждой, топливом. Это была характерная особенность периода военного коммунизма. Пособия были различные: в случае временной утраты трудоспособности по причине болезни, увечья, карантина; по беременности и родам; по случаю безработицы; на погребение. Пенсия назначалась в случае частичной или полной утраты трудоспособности и выдавалась до момента смерти застрахованного¹⁸. В последующих законодательных актах Советского государства положения этого документа получили свое развитие, в частности в принятых СНК постановлениях «О порядке выдачи денежных пособий в случаях временной утраты трудоспособности» (23 мая 1919 г.), «О социальном обеспечении членов семей трудящихся в случае смерти кормильца семьи» (28 августа 1919 г.), «О социальном обеспечении глухонемых и слепых» (26 ноября 1920 г.) и «О социальном обеспечении рабочих и служащих и членов их семей» (21 января 1921 года)¹⁹.

Однако обеспечить всех нетрудоспособных пособиями самостоятельно НКСО оказался не в состоянии. Народный комиссар государственного призрения А. Коллонтай, понимая важность любых источников средств для оказания помощи нуждающимся, обратилась в январе 1918 г. к населению страны с просьбой добросовестно выплачивать налог с публичных зрелищ и учреждений, введенный еще до прихода к власти большевиков на нужды содержания калек, стариков, детей, сирот, вдов, инвалидов и т. д. Этим шагом, подчеркивалось в обращении, каждый гражданин сделает великое дело для всего беднейшего и безнадзорного, брошенного на произвол судьбы населения. Кроме того, с 27 марта 1919 г. часть функций в области социального обеспечения была передана органам НКТ. Последние стали оказывать помощь лицам, потерявшим трудоспособность на рабочем месте или в повседневной жизни. НКСО же сохранил за собой право оказания помощи лицам, впавшим в нужду в результате социальных потрясений и бедствий²⁰.

Важным направлением деятельности органов социального обеспечения являлась помощь безработным. 11 декабря 1917 г. ВЦИК и СНК было принято «Положение о страховании на случай безработицы». Согласно этому документу работодатели обязывались вносить не менее 3% суммы средств, идущих на выплату заработной платы, во Всероссийский фонд безработицы, находящийся в распоряжении центральной и губернских комиссий страхования безработных. Контроль исполнения этого и других законов о страховании рабочих осуществляли созданные в каждой губернии в середине декабря 1917 г. страховые присутствия²¹. Однако помощь безработным этим не ограничилась. По инициативе новой власти на возникшие 27 января 1918 г. биржи труда возлагалась обязанность создавать столовые и общежития для безработных, 13 апреля 1918 г. ВЦИК предписал



создать фонд помощи безработным и установить добровольные пожертвования от населения в этот фонд. Для объединения всевозможной помощи безработным 26 апреля 1918 г. специальным постановлением было создано межведомственное совещание из представителей ВСНХ, страхового совета, НКВД, народных комиссариатов труда, земледелия, финансов и других заинтересованных ведомств²². Кроме того, правительство ассигновывало значительные суммы на помощь безработным и организацию общественных работ. В принятом в конце 1918 г. Кодексе законов о труде оговаривались правила получения безработными пособий из местных касс безработных. С 9 марта 1920 г. вопросы помощи безработным были сосредоточены в Наркомтруде, который при определении правил выдачи пособий и их размера должен был входить в контакт с НКСО и Наркомздравом. Однако 25 ноября того же года дело социального обеспечения безработных полностью было сосредоточено в руках Народного комиссариата социального обеспечения²³.

Главное же внимание уделялось попечению об инвалидах войны и их семьях. Постановлением правительства от 29 декабря 1917 г. увечные офицеры получили право на процентные надбавки к назначенной им ранее пенсии. С 23 декабря 1917 г. все дело помощи увечным воинам и их семьям сосредоточилось в ведении Всероссийского союза увечных воинов и его местных органов²⁴. Но уже в январе 1918 г. все дореволюционные структуры, занимавшиеся этими проблемами, были упразднены, а их имущество передано в ведение Народного комиссариата государственного призрения. Приказом этого комиссариата от 23 января 1918 г. при советах рабочих, солдатских и крестьянских депутатов создавались отделы по назначению пенсий военноувечным. Именно этим органам принадлежало решающее слово в их обеспечении и расходовании государственных средств на их нужды. Для усиления помощи увечным воинам в ведении НКСО 16 июля 1918 г. были переданы капиталы бывших Александровского и Скобелевского комитетов и Общества повсеместной помощи пострадавшим на войне. Распоряжением НКСО от 24 декабря 1918 г. всем губернским отделам социального обеспечения предписывалось принять все меры для организации новых убежищ для возвращающихся из плена беспомощных инвалидов и расширения существующих²⁵.

Важным шагом на пути поддержания уровня жизни солдат стало введение с 7 августа 1918 г. пенсионного обеспечения красноармейцев. В зависимости от степени утраты трудоспособности пенсии делились на четыре разряда (3000, 2100, 1200, 450 руб.). Члены семей убитых или умерших от ран солдат в случае нетрудоспособности получали пенсию в размере от 2100 до 3000 руб., неспособные к труду круглые сироты до 17 лет включительно – в размере половины или целого

оклада главы семейства. 10 октября 1918 г. этот порядок был распространен не только на членов семей красноармейцев, но и на их родственников по прямой восходящей линии (братьев, сестер и т. д.). В январе 1919 г. военную пенсию стали получать также моряки, военнослужащие сухоходной, пограничной, железнодорожной охраны, бойцы продовольственных отрядов, бывшие красноармейцы, члены рабочих и крестьянских боевых дружин, командный состав Красной армии, все категории солдат и матросов прежних армии и флота²⁶. Декретом СНК от 24 декабря 1918 г. красноармейцы на время службы освобождались от уплаты всех видов государственных налогов, кроме натурального. От налогов освобождались и члены семей бойцов Красной армии, получавшие введенное этим декретом денежное пособие в размере 100 рублей. Родственники и члены семей бойцов, в том числе убитых и инвалидов, с 28 апреля 1919 г. обрели право на получение пенсии, а с 14 января 1920 г. такое право было предоставлено семьям военно-санитарного персонала фронта²⁷. С 25 марта 1920 г. семьям военных губернскими, уездными, сельскими и волостными советами стала оказываться еще и хозяйственная помощь²⁸. Эти органы государственной власти обязаны были организовать местное население на уборку урожая, сена в хозяйствах красноармейцев²⁹.

Не были забыты новой властью и инвалиды труда. До конца апреля 1919 г. выдачей им пенсий занимались пенсионные отделы народных комиссариатов и их местных органов, пенсионные, сберегательно-вспомогательные, эмеритальные и прочие кассы. Но с 26 апреля 1919 г. они были упразднены, а их делопроизводство передано органам Народного комиссариата социального обеспечения. 28 октября 1919 г. декретом СНК были введены единые нормы для социального обеспечения инвалидов труда, Первой мировой и Гражданской войн³⁰. 1 сентября 1919 г. вступил в силу декрет «О социальном обеспечении членов семьи трудящихся в случае смерти кормильца семьи», которым денежное пособие (пенсию) и помощь натурой получали все нетрудоспособные и несовершеннолетние (до 16-летнего возраста) лица. Особо отличившимся в ходе революционных событий, имевшим особые заслуги в деле социалистического строительства и партийной работе и их семьям в случае инвалидности или смерти, согласно постановлениям от 16 июля, 9 сентября и 28 октября 1920 г., выплачивались единовременные пособия и пенсия большего размера. В таком же размере постановлением СНК от 20 января 1921 г. была установлена пенсия «престарелым и инвалидным педагогам, имеющим заслуги в деле народного образования»³¹.

Не менее важным направлением деятельности НКСО являлось оказание помощи жертвам контрреволюции, к которым относились советские работники и члены партии, борющиеся за совет-



скую власть и пострадавшие от контрреволюции в той или иной форме, амнистированные и эмигранты, беженцы из местностей, занятых антибольшевистскими силами, семьи перечисленных выше категорий. С июня 1919 г. к ним были отнесены и жертвы еврейских погромов. Оказанием помощи всем этим категориям населения занималась созданная согласно принятому 3 сентября 1918 г. положению «О помощи жертвам контрреволюции» временная Центральная комиссия, в которую, наряду с другими ведомствами, входил и представитель НКССО. В задачу этого межведомственного органа входили удовлетворение нужд в крове, пище, одежде, медицинской помощи, работе пострадавших от контрреволюции элементов в городе и деревне и членов их семейств, восстановление уничтоженных или частично разрушенных хозяйств трудовых элементов города и деревни. Помощь оказывалась в виде денежных пайков, пенсий или натурой. Для этого создавался особый фонд, куда НКССО в качестве стартовой суммы передал 100 млн рублей³². С 20 сентября, согласно распоряжению НКССО № 62, при комиссариате соцобеспечения и его местных органах создавались отделы помощи жертвам контрреволюции. Все вышеперечисленные функции Центральной и местных комиссии передавались структурным подразделениям НКССО. Также при отделах социального обеспечения местных советов народным комиссаром социального обеспечения было предписано организовать комиссии для оказания помощи пострадавшим от контрреволюции трудовым элементам города и деревни путем восстановления разрушенных хозяйств, организации обработки и засева земли, снабжения необходимыми земледельческими орудиями, инвентарем, продуктами; обеспечения работой лишившихся ее вследствие событий контрреволюционного характера; предоставления медико-санитарной помощи; обеспечения детей, нетрудоспособных взрослых и стариков. Их функции были схожи с функциями отделов помощи жертвам контрреволюции. В рамках борьбы с нищенством распоряжением НКССО от 23 октября 1918 г. все отделы социального обеспечения должны были открыть распределители для нищих, которых туда доставляли органы милиции³³.

Оказывалась помощь и населению, пострадавшему от стихийных бедствий³⁴, а также беженцам и военнопленным. Забота о последних с 23 апреля 1918 г. была сосредоточена в Центральной комиссии по делам пленных и беженцев. В частности, в ее обязанности входили устройство питательных и врачебно-санитарных пунктов, обеспечение одеждой находящихся в пути к месту постоянной оседлости беженцев³⁵. Военнопленные и их семьи постановлением СНК от 16 ноября 1918 г. получали право на пособия³⁶. 23 ноября 1918 г. пленбеж получила исключительные права на урегулирование перемещения военнопленных и их обустройство, для чего СНК выделил 35 млн

рублей. С 16 июня 1920 г. семьи военнопленных старой армии были уравнены в правах на получение пайка (пенсии) с семьями военнопленных красноармейцев³⁷.

С 27 ноября 1917 г. в стране начала складываться система рабочей медицины. 6 февраля 1918 г. был образован первый общегосударственный медицинский орган – Совет врачебных коллегий, передавший 11 июля 1918 г. все свои дела и средства Народному комиссариату здравоохранения. В руках последнего в конечном итоге и было сосредоточено все лечебное дело в РСФСР³⁸. Подъему общего уровня жизни трудящихся способствовало постановление Совнаркома от 29 октября 1917 г. «О восьмичасовом рабочем дне», согласно которому на всех предприятиях и в хозяйствах рабочее время не должно было превышать восьми рабочих часов в сутки и 48 часов в неделю³⁹. В стране вводился запрет на применение женского и подросткового труда на подземных и сверхурочных работах⁴⁰. Запрещался ночной труд подростков до 16 лет⁴¹, устанавливался шестичасовой рабочий день для лиц, не достигших 18 лет⁴². В марте 1918 г. был установлен порядок выплаты жалования служащим РСФСР, предусматривавший оплату отработанного времени в два срока: 15 числа и в последний день каждого месяца⁴³. Отдельными законодательными актами новая власть оговаривала порядок оплаты труда ответственных и политических работников, специалистов, учителей, ассигновала дополнительные денежные средства для поднятия жизненного уровня рабочих типографий, автомобильных заводов, железнодорожников, металлистов, служащих лесного департамента, определяла размер заработной платы за сверхурочные работы, по субботам и в предпраздничные дни⁴⁴. С середины октября 1918 г. в стране стала проводиться единая тарифная политика, отдельные ведомства лишились права утверждать свои тарифы без согласия Народного комиссариата труда. В феврале 1919 г. заработная плата была повышена, а 23 марта и 8 июня 1920 г. специальными положениями была введена система премирования труда, включавшая индивидуальное, коллективное (групповое, артельное), производственное (всего завода или группы заводов), общее премирование предприятий с производством различного характера⁴⁵. Дисциплина труда на производстве регулировалась постановлением СНК от 20 апреля 1920 г. «О борьбе с прогулами», за которые, во-первых, устанавливались денежные и натуральные вычеты из премий (15% за первый прогул, 25% за второй, 60% – за третий), во-вторых, прогул надлежало отработать в порядке трудовой повинности в сверхурочное время и в праздники. Те, кто отказывался от отработок, подлежали заключению в концентрационный лагерь. Трехдневный прогул в течение месяца расценивался как саботаж и карался дисциплинарным судом. Не запятнавшие себя нарушениями трудовой дисциплины трудящиеся



с 12 августа 1920 г. могли рассчитывать на получение в случае временной нетрудоспособности (болезнь, увечье, беременность, роды, карантин) полного заработка в течение четырех месяцев с момента потери трудоспособности⁴⁶.

14 июня 1918 г. правительством были приняты «Временные правила об отпусках», согласно которым проработавшие на предприятиях, в учреждениях или у частных лиц не менее шести месяцев без перерыва имели право один раз в течение года получить отпуск с сохранением содержания и получением его перед уходом в отпуск. Ввиду особых условий, переживаемых в 1918–1920 гг. страной, продолжительность отпуска была определена в две недели. Рабочим наиболее важных с государственной точки зрения производств отпуска с 11 мая 1920 г. заменялись денежными и натуральными премиями, предоставлением льгот при обработке земли. С конца 1918 г. каждая категория трудящихся получила свой профессиональный день отдыха, тогда же был определен перечень общегосударственных праздников. 17 июня 1920 г. ранее принятые положения об оплате труда, продолжительности рабочего дня, положение об отпусках, праздниках были включены в «Общее положение СНК о тарифе»⁴⁷.

17 мая 1918 г. в составе Народного комиссариата труда декретом СНК была учреждена инспекция труда. Целью ее деятельности являлась охрана жизни и здоровья всех занятых какой-либо хозяйственной деятельностью. Для этого инспекция имела право принимать меры, необходимые для охраны безопасности труда, жизни и здоровья рабочих и служащих. За несоблюдение или нарушение правил безопасности труда инспекторы имели право налагать денежные взыскания. Инспекция следила также за правильностью исполнения законов о социальном страховании, осуществляла надзор за условиями жизни рабочего вне мастерской⁴⁸. В случае необходимости Кодекс законов о труде (начало 1918 г.) предоставил инспекции труда право принимать не предусмотренные законодательством экстренные меры по устранению условий, угрожающих жизни и здоровью рабочих. По возможности государственные органы занимались обеспечением рабочих промышленных предприятий производственной одеждой, головными уборами, а также нижним бельем в случае проведения особенно грязных работ⁴⁹. Однако до середины сентября 1918 г. помимо инспекции труда вышеперечисленные функции выполняли страховые присутствия, учрежденные еще в дореволюционный период. Лишь с 16 сентября 1918 г. они были ликвидированы, передав свои полномочия инспекции труда⁵⁰.

С 30 января 1920 г. у инспекторов охраны труда появились ассистенты, курировавшие вопросы охраны труда малолетних и подростков. Более подробный перечень мероприятий по охране труда этих и других категорий населения, охране

труда на особо вредных производствах и другим аспектам содержался в Наказе инспекции труда, изданном в 1920 г. В середине января этого же года был принят «Наказ санитарным инспекторам», предписывающий изучать условия труда, влияющие на жизнь и здоровье рабочего, принимать меры к улучшению санитарно-гигиенических условий труда. В частности, санинспекторы были обязаны снабжать предприятия, учреждения и хозяйства предметами и веществами, защищающими трудящихся от воздействия «производственных вредностей» (маски, респираторы, предохранительные очки, аппараты с кислородом, сода, щелочи, кислоты и т. д.); предметами и материалами, обеспечивающими санитарную и техническую охрану труда (вентиляторы, пылесосы, резервуары и кружки для питьевой воды, кубы для приготвления кипятка, умывальники и т. д.); пищевыми продуктами, специально предписанными для употребления работающими на особо вредных производствах (молоко, жиры) и т. д.⁵¹ В ноябре 1920 г. Наркомтруд и Наркомздрав выработали меры охраны труда и здоровья беременных и матерей, кормящих грудью. Они получали преимущественное право работы на предприятиях и в учреждениях, находящихся на расстоянии не более двух верст от их места жительства, освобождались от сверхурочных и ночных работ. С 26 ноября 1920 г. все распоряжения Наркомтруда в области охраны труда были распространены на военные предприятия и учреждения⁵².

Важнейшей и неотложной задачей того времени являлась организация правильного с большевистской точки зрения распределения продуктов и товаров среди населения⁵³. Одновременно новая власть прилагала усилия по созданию системы общественного питания. В августе 1918 г. была запрещена деятельность частных ресторанов, кафе и трактиров. Основная масс горожан стала пользоваться пунктами коммунального питания. Общественные столовые обычно находились внутри каких-либо учреждений, за счет средств которых они и содержались. Питаться там было возможно только по специальному пропуску. Абонемент же в большинстве из этих заведений был нищенским. Бесплатно пользоваться услугами общественного питания имели право (с весны 1920 г.) только учащиеся и служебный персонал высших учебных заведений, инвалиды. Лица, получающие красноармейский паек, железнодорожники, водники, военнотруженики, имевшие другие виды усиленного довольствия, наоборот, такой возможности были лишены⁵⁴. Актуальной для власти стала проблема поддержания соответствующего уровня жизни солдат⁵⁵.

В программе социальных преобразований большевиков важное место занимал жилищный вопрос⁵⁶. При решении жилищной проблемы новой власти необходимо было выработать эффективные методы борьбы с пожарами, которыми в то время было уничтожено немало жилых домов.



Для этого декретом СНК «Об организации мер по борьбе с огнем» от 17 апреля 1918 г. был учрежден пожарный совет, а также Народный комиссариат по социальному страхованию и борьбе с огнем, которые занимались выдачей ссуд, пособий на противопожарные цели, распространяли противопожарные средства среди населения⁵⁷. 28 ноября 1918 г. Наркомат по делам страхования и борьбе с огнем был реорганизован в страховой отдел при ВСНХ. Дело борьбы с огнем было передано ВСНХ. Это было одним из этапов превращения всех разновидностей страхового дела (страхование жизни, транспорта, от огня, несчастных случаев, градобития, неурожая) в государственную монополию. Все советские учреждения теперь должны были быть застрахованы. Страхование жизни осуществлялось через государственные сберегательные кассы⁵⁸. Именно с этого времени все частные страховые общества и организации закрывались, а их имущество передавалось специальной межведомственной комиссии при ВСНХ, а с 1 июня 1919 г. – отделам социального обеспечения и охраны труда. 12 июля 1920 г. все пожарное дело в республике было передано из ВСНХ в Народный комиссариат внутренних дел⁵⁹.

Годы Гражданской войны стали периодом поиска и апробации наиболее приемлемых вариантов советской модели социальной деятельности, базировавшейся на сложившихся политических и социально-экономических реалиях. Многие из предпринятого новой властью оказалось весьма результативным, если учесть, что молодая Страна Советов в эти годы существовала в условиях узкоресурсной сырьевой базы. Это относится прежде всего к организации снабжения армии и промышленного пролетариата всем необходимым, благодаря чему большевики победили в Гражданской войне. Для большевиков, получивших страну с немалым количеством порожденных социальными бедствиями начала XX в. беженцев, сирот, инвалидов и других нуждающихся⁶⁰, большое значение имела эффективная деятельность Народного комиссариата социального обеспечения. Руководство этого ведомства по многим позициям в короткое время сделало значительные шаги вперед по сравнению с дореволюционным периодом. Действие страхования по болезни распространилось на всю территорию страны, охватило все виды труда и всех наемных работников. Появился такой вид социальной страховки, как пособие в случае потери заработка при безработице. Впервые в мире социальное страхование по безработице стало осуществляться за счет нанимателей и государства. Медико-санитарное дело в РСФСР к концу Гражданской войны прочно базировалось на принципах бесплатности, общедоступности, квалифицированности и предупреждения заболеваний. Возросло и количество больниц, санаториев, учреждений охраны материнства и младенчества, улучшились организация помощи на дому, функционирование служб скорой помощи.

Но при всей своей позитивности предпринятые демократические меры содержали элементы революционного романтизма, стремление правящей партии обеспечить себе широкую социальную поддержку путем создания всеобщей и равной для всех трудящихся системы социального обеспечения. Однако претворить в жизнь эту идею не позволил отказ большевистского государства от благотворительности. Возможности же государственного бюджета для спасения всех нуждавшихся в стране, ослабленной проводившимся военно-коммунистическим экспериментом, были явно ограниченными. Поэтому социальное обеспечение становилось избирательным, распространялось только на «ударные» группы населения, на наиболее слабо защищенные его слои, а также на пострадавших от войны и стихийных бедствий. Так, количество детских учреждений всех видов к концу 1920 г. составляло 1724 и в них за счет государства содержалось 124 627 детей. Число пенсионеров, получавших пенсию и пособия, возросло со 105 075 в 1918 г. до 500 тыс. в первом полугодии 1920 г. Если в июле 1919 г. государство обеспечивало пособиями 1431 тыс. семей красноармейцев, то в декабре 1920 г. – 8657 тыс.⁶¹ В то же время действовало 1800 учреждений для инвалидов, в которых содержалось 166 тыс. человек⁶². Жертвам контрреволюции только в 1920 г. было выдано 4800 тыс. аршин тканей, 800 пудов ваты, 10 тыс. пар обуви, 3500 пудов мыла и других изделий⁶³. Вышеупомянутые категории населения также пользовались преимуществами при получении медицинской помощи, услуг молодой советской сферы обслуживания, жилья. Проводилось оздоровление условий труда. Особое внимание уделялось заботе о молодежи как будущем большевистского государства. В то же время социальные вопросы, касающиеся этих групп населения, порой решались за счет ущемления прав и свобод других граждан, прежде всего представителей так называемых эксплуататорских классов, лишенных по конституции 1918 г. избирательного права. Тем не менее в этот период был дан старт многим очень важным событиям в трансформации идеи социального государства и ее практической реализации в других, более развитых капиталистических странах.

Примечания

- ¹ См.: Сухоруков М. Модели социальной деятельности в России в переходный период (февраль 1917–1921 г.) // История социальной работы в России : хрестоматия. М., 2009. С. 331.
- ² Собрание узаконений и распоряжения рабочего и крестьянского правительства (далее – СУ). 1917. Отдел первый. № 11. Ст. 165.
- ³ Антология социальной работы : в 3 т. Т. 1. История социальной помощи в России М., 1994. С. 201–202 ; Декреты Советской власти. М., 1959. Т. 2. С. 180.



- 4 См.: Сухоруков М. Модели социальной деятельности в России ... С. 331–332.
- 5 См.: Сухоруков М. Становление и совершенствование советской модели социального обеспечения населения (1918–1991 годы) // Социальная защита. 1996. № 1. С. 123, 124; СУ. 1919. № 18. Ст. 205; Декреты Советской власти. М., 1964. Т. 3. С. 482; М., 1976. Т. 8. С. 69–70.
- 6 См.: Декреты Советской власти. М., 1957. Т. 1. 271.
- 7 См.: Антология социальной работы. Т. 3. Социальная политика и законодательство в социальной работе. М., 1995. С. 254; СУ. 1918. Отдел первый. № 13. Ст. 193; № 16. Ст. 227, 228; № 19. Ст. 287.
- 8 См.: Декреты Советской власти. Т. 1. С. 337–338; М., 1986. Т. 12. С. 6–7; СУ. 1920. № 68. Ст. 308. № 93. Ст. 506.
- 9 См.: Декреты Советской власти. М., 1964. Т. 3. С. 193, 311–312, 525–526; СУ. 1918. Отдел первый. № 68. Ст. 732; № 70. Ст. 768.
- 10 С 12 июня 1919 г. бесплатное продовольственное снабжение было распространено на детей, не достигших 16 лет и проживавших в Архангельской, Владимирской, Иваново-Вознесенской, Костромской, Калужской, Московской, Нижегородской, Новгородской, Череповецкой, Петроградской, Псковской, Тверской, Северо-Двинской, Ярославской губерниях (см.: Декреты Советской власти. М., 1971. Т. 5. С. 197, 278–279; М., 1973. Т. 6. С. 132; СУ. 1919. № 20. Ст. 238; № 26. Ст. 296; № 47. Ст. 463. № 43. Ст. 425).
- 11 Государственный архив новейшей истории Саратовской области (ГАНИСО). Ф. 6164. Оп. 8. Д. 952. Л. 8.
- 12 См.: Декреты Советской власти. М., 1968. Т. 4. С. 338–339. М., 1989; Т. 13. С. 58–59; СУ. 1919. № 3. Ст. 32. 1921; № 11. Ст. 75.
- 13 См.: Декреты Советской власти. М., 1978. Т. 9. С. 86; М., 1983. Т. 11. С. 32–33; СУ. 1920. № 57. Ст. 257; № 82. Ст. 403; № 87. Ст. 440.
- 14 См.: Холостова Е. И. Генезис социальной работы в России: учеб. пособие. М., 2010. С. 173–174; Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 1. 1917–1928 гг. М., 1967. С. 140.
- 15 См.: Декреты Советской власти. Т. 1. С. 58; СУ. 1917. Отдел первый. № 2. Ст. 26.
- 16 См.: Декреты Советской власти. Т. 1. С. 62–63, 270, 525. Т. 3. С. 419–420.
- 17 В частности, имеется в виду декрет СНК от 18 июня 1918 г. «О временном изменении порядка удовлетворения лиц, потерпевших вред или убыток вследствие смерти или повреждения в здоровье при эксплуатации железнодорожных и пароходных предприятий и не принадлежащих к составу служащих и рабочих этих предприятий» (См.: Декреты Советской власти. Т. 2. С. 458).
- 18 СУ. 1918. Отдел первый. № 89. Ст. 906.
- 19 См.: Декреты Советской власти. Т. 12. С. 203–206. СУ. 1919. № 25. Ст. 286. № 43. Ст. 429; 1920. № 100. Ст. 540; 1921. № 8. Ст. 53.
- 20 См.: СУ. Отдел первый. 1918. № 14. Ст. 205; 1919. № 18. Ст. 205.
- 21 См.: Декреты Советской власти. Т. 1. С. 200–204; СУ. 1917. Отдел первый. № 10. Ст. 148.
- 22 См.: Директивы КПСС и советского правительства по хозяйственным вопросам. 1917–1957 г. : сб. документов. Т. 1. 1917–1928. М., 1957. С. 35–36.
- 23 См.: СУ. Отдел первый. 1918. № 87–88. Ст. 905; Декреты Советской власти. Т. 8. С. 69. Т. 11. С. 270–271.
- 24 См.: Декреты Советской власти. Т. 1. С. 242, 287; СУ. 1917. Отдел первый. № 9. Ст. 143.
- 25 См.: Антология социальной работы. Т. 1. С. 254–256; Декреты Советской власти. Т. 2. С. 182; СУ. 1918. Отдел первый. № 52. Ст. 596; Декреты Советской власти. Т. 5. С. 264.
- 26 См.: СУ. 1918. Отдел первый. № 58. Ст. 637; № 74. Ст. 810; 1919. № 2. Ст. 20.
- 27 Там же. № 99. Ст. 914. 1919; № 19. Ст. 220; № 49. Ст. 475; 1920. № 3. Ст. 14.
- 28 С 9 марта 1921 г. этот порядок был распространен и на семьи уволенных из рядов РККА красноармейцев (См.: Декреты Советской власти. Т. 13. С. 187).
- 29 См.: СУ. 1920. № 21. Ст. 114.
- 30 См.: Декреты Советской власти. Т. 5. С. 115–116; Т. 6. С. 228–229. С этой же целью 20 февраля 1920 г. как «антигосударственная» организация был ликвидирован Союз инвалидов труда и войны, а все его имущество передано НКСО и труда (См.: Там же. М., 1974. Т. 7. С. 254–255).
- 31 Там же. М., 1973. Т. 6. С. 78–79; М., 1978. Т. 9. С. 238–239; М., 1980. Т. 10. С. 318; Т. 11. С. 133–134; Т. 12. С. 202–203, 240, 285–286; СУ. 1920. № 66. Ст. 300. 1921; № 4. Ст. 49.
- 32 См.: СУ. 1918. Отдел первый. № 73. Ст. 793.
- 33 См.: Антология социальной работы. Т. 1. С. 258–260; Декреты Советской власти. Т. 5. С. 261, 525–526, 415–416; СУ. 1919. № 38. Ст. 382.
- 34 См.: Декреты Советской власти. Т. 12. С. 48–49; СУ. 1920. № 100. Ст. 538; 1921. № 14. Ст. 92.
- 35 См.: Декреты Советской власти. Т. 2. С. 165–167, 462, 623; Т. 4. С. 327–329.
- 36 См.: СУ. 1918. Отдел первый. № 83. Ст. 877. 9 июня 1920 г. этот документ был изменен таким образом, что право на получение пособия бывший военнопленный получал лишь в случае нетрудоспособности и отсутствия других источников существования (См.: СУ. 1920. № 55. Ст. 240).
- 37 См.: Декреты Советской власти. Т. 4. С. 58–59; СУ. 1920. № 57. Ст. 255.
- 38 Об этом направлении социальных преобразований подробнее см.: Гуменюк А. А., Гуменюк О. И. Развитие здравоохранения в Саратовской губернии в 1917–1928 гг. // Саратовский краеведческий сборник. Саратов, 2011. Вып. 5. С. 68–75.
- 39 См.: Директивы КПСС и советского правительства по хозяйственным вопросам. С. 18–22. Однако в июне 1920 г. постановлением Народного комиссариата труда и земледелия «О применении правил о рабочем времени трудящихся в сельском хозяйстве» в совхозах при дефиците рабочих рук допускалось удлинение на период сельскохозяйственных работ рабочего дня до 10 часов и не более 25 раз – более 10 часов. (См.: СУ. 1920. № 56. Ст. 244).



- ⁴⁰ См.: СУ. 1917. Отдел первый. № 1. Ст. 10.
- ⁴¹ Исключения допускались только в отношении легких работ в случае острой материальной нужды семьи (См.: СУ. 1920. № 98. Ст. 518).
- ⁴² Однако Кодекс законов о труде, принятый в 1918 г., не воспрещал привлекать по трудовой повинности подростков от 16 до 18 лет к принудительным работам продолжительностью более шести часов. И только в начале 1920 г. было принято постановление Народного комиссариата труда и НКСО, запрещавшее использование подобным образом труда подростков (См.: СУ. 1920. № 1–2. Ст. 1).
- ⁴³ См.: Декреты Советской власти. Т. 2. С. 34–35.
- ⁴⁴ См.: Там же. Т. 1. С. 181–183, 205–210, 311, 545, 552, 561–563 ; Т. 2. С. 463–465 ; Т. 5. С. 79–80, 502–503 ; Т. 12. С. 45–46 ; Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 1. С. 156 ; СУ. 1918. Отдел первый. № 13. Ст. 194 ; № 16. Ст. 242 ; № 66. Ст. 710 ; 1919. № 18. Ст. 206 ; № 20. Ст. 243 ; 1920. № 4–5. Ст. 20 ; № 53. Ст. 231 ; № 98. Ст. 520.
- ⁴⁵ См.: СУ. 1918. Отдел первый. № 75. Ст. 815 ; 1919. № 5. Ст. 52 ; № 14. Ст. 150 ; Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 1. С. 178–180.
- ⁴⁶ См.: Декреты Советской власти. Т. 8. С. 98–99 ; Т. 10. С. 45–46.
- ⁴⁷ Там же. Т. 2. С. 433–434 ; Т. 4. С. 123–124 ; Т. 8. С. 116–117, 178–181 ; Т. 9. С. 114–135 ; СУ. 1919. № 10–11. Ст. 105.
- ⁴⁸ См.: Декреты Советской власти. Т. 2. С. 279–281 ; СУ. 1918. Отдел первый. № 56. Ст. 620.
- ⁴⁹ См.: Декреты Советской власти. Т. 4. С. 182 ; Т. 6. С. 432–433.
- ⁵⁰ СУ. 1918. Отдел первый. № 70. Ст. 754.
- ⁵¹ См.: Там же. 1920. № 27. Ст. 135 ; № 37–38. Ст. 173 ; № 40–41. Ст. 181 ; № 65. Ст. 286.
- ⁵² См.: Там же. № 89. Ст. 456 ; № 91. Ст. 477, 478 ; Декреты Советской власти. Т. 11. С. 275.
- ⁵³ Подробнее об этом сюжете см.: *Бабурин Д. С.* Наркомпрод в первые годы Советской власти. // Исторические записки. 1957. Т. 61 ; *Дмитренко В. П.* Советская экономическая политика в первые годы пролетарской диктатуры. М., 1986 ; *Черноморец С. А.* Организация продовольственного снабжения в 1917–1920 годах. Саратов, 1986 ; *Гуменюк А. А.* Социум Саратовской губернии во время Гражданской войны и первые годы НЭПа (1918–1923) // Военно-исторические исследования в Поволжье. Саратов, 2006. Вып. 7. С. 206–208.
- ⁵⁴ См.: *Лебина Н. Б.* Энциклопедия банальностей : Советская повседневность : контуры, символы, знаки. СПб., 2008. С. 247 ; Декреты Советской власти. Т. 8. С. 74–75 ; СУ. 1920. № 4–5. Ст. 21.
- ⁵⁵ Подробнее об этом см.: *Бабурин Д. С.* Указ. соч. ; *Черноморец С. А.* Указ. соч. ; *Гуменюк А. А.* Проблемы продовольственного снабжения Красной Армии в годы гражданской войны и военной интервенции (на материалах Саратовской губернии) // Перекрестки истории. Актуальные проблемы исторической науки : материалы Всерос. науч. конф. Астрахань, 2004.
- ⁵⁶ Подробнее об этом см.: *Лебина Н. Б.* Указ. соч. С. 49–50, 149–151, 357.
- ⁵⁷ Декреты Советской власти. Т. 2. 124–129. 13 сентября 1918 г. СНК передал в распоряжение созданных структур имущество упраздненного хозяйственного управления при Священном Синоде. (См.: СУ. 1918. Первый отдел. № 66. Ст. 723).
- ⁵⁸ Однако уже 18 ноября 1919 г. страхование жизни во всех видах на территории РСФСР было упразднено, все договоры, заключенные со страховыми обществами и сберегательными кассами, аннулированы, а лица, пользовавшиеся услугами этих обществ и касс, подлежали социальному обеспечению органами Наркомтруда и НКСО на общих основаниях (См.: Декреты Советской власти. Т. 6. С. 282 ; СУ. 1919. № 56. Ст. 542).
- ⁵⁹ См.: Декреты Советской власти. Т. 4. С. 80–81 ; СУ. 1918. Отдел первый. № 86. Ст. 904 ; 1919. № 15. Ст. 169 ; № 17. Ст. 186 ; 1920. № 66. Ст. 295.
- ⁶⁰ По данным Народного комиссариата социального обеспечения РСФСР, общее число только инвалидов, нуждавшихся в государственной поддержке, на 1 июля 1918 г. составляло 79 664 человека. С учетом же престарелых граждан и беспризорных детей эту цифру необходимо увеличить в среднем в два раза. (См.: *Федоров А. Н.* Социальное обеспечение нетрудоспособных категорий населения в Советской России в 1917–1920 годах // Запад – Россия – Восток в исторической науке XXI в. : материалы междунар. конф. в честь 100-летия СГУ. Саратов, 2010. Ч. 1. С. 394–395.)
- ⁶¹ См.: Социальное обеспечение в РСФСР к десятой годовщине Октября (извлечения) // Антология социальной работы. Т. 1. С. 215.
- ⁶² См.: *Холостова Е. И.* Указ. соч. С. 178.
- ⁶³ См.: *Ксенофонтов И.* Состояние и развитие социального обеспечения в РСФСР // Антология социальной работы. Т. 1. С. 210.