



УЧЕБНЫЕ ИЗДАНИЯ ДЛЯ БАКАЛАВРОВ

Е. И. ХОЛОСТОВА

СОЦИАЛЬНАЯ РАБОТА

Учебник



Учебные издания для бакалавров

Евдокия Холостова
Социальная работа

«Дашков и К»

2012

УДК 36
ББК 65.27

Холостова Е. И.

Социальная работа / Е. И. Холостова — «Дашков и К»,
2012 — (Учебные издания для бакалавров)

ISBN 978-5-394-03284-4

Учебник содержит изложение основных вопросов и проблем по истории, теории, технологии, менеджменту социальной работы и соответствует требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования. Для студентов бакалавриата, обучающихся по направлению подготовки «Социальная работа», преподавателей, ведущих подготовку и переподготовку специалистов по данному направлению, а также для специалистов социальной сферы.

УДК 36
ББК 65.27

ISBN 978-5-394-03284-4

© Холостова Е. И., 2012
© Дашков и К, 2012

Содержание

Введение	6
Раздел I	8
Глава 1	8
1.1. Начальный этап становления системы государственного призрения	8
1.2. Переход общественного призрения в определенную систему и усиление государственного участия в ней	9
Глава 2	15
2.1. Образование городских дум и активизация социальной работы	15
2.2. Органы городского самоуправления и формы социальной помощи нуждающимся	19
Глава 3	28
3.1. Первые мероприятия советского правительства по созданию новой системы социальной помощи (1918–1920 гг.)	28
3.2. Особенности социальной поддержки нуждающихся в условиях НЭПа	31
3.3. Государственное социальное обеспечение и его развитие в 30–80-е гг. XX в	34
Конец ознакомительного фрагмента.	37

Евдокия Ивановна Холостова

Социальная работа

© Холостова Е. И., 2012

© ООО «ИТК «Дашков и К°», 2012

Введение

В начале 90-х гг. XX в. в России получает свое развитие новый вид деятельности “социальная работа”, начинается подготовка специалистов по данному направлению. И хотя за рубежом подготовка кадров этого профиля ведется уже более столетия, наша страна, вступив в период развития рыночных отношений, стала интенсивно развивать сферу социальных услуг, требующую высокопрофессиональных кадров.

К началу XXI столетия уже каждое пятое высшее учебное заведение готовило специалистов по социальной работе различной специализации: оказанию помощи семье, пожилым людям, дезадаптированным подросткам, безработным, детям, лишенным попечения родителей, а также организаторов социальных служб, социальных реабилитологов и т. д., специалистов по социальной работе для вооруженных сил, здравоохранения, пенитенциарных учреждений.

Изменения в социальной практике, теоретико-методологическое осмысление проблем социальной работы, появление новых технологий обусловили необходимость создания новых учебников, учебно-методических пособий и справочных изданий, способствующих подготовке, переподготовке и повышению квалификации современных специалистов социальной сферы, обладающих чувством гражданской и социальной справедливости, высокими духовно-нравственными качествами, творческим мышлением, инновационными технологиями, умением работать с людьми.

Востребованность такого подхода очевидна, так как в стране в последние годы созданы и функционируют тысячи государственных, муниципальных и негосударственных социальных служб. Только в системе социального обслуживания населения уже трудится около 600 тысяч человек, основная часть которых требует переподготовки и повышения квалификации с целью улучшения своего профессионального мастерства.

В настоящее время деятельность социальных служб нуждается в модернизации, требуются изменения самой социальной работы, ее быстрое реагирование на меняющуюся действительность, направленное на социальную стабильность в обществе, укрепление социальной сплоченности.

В данном учебнике отражаются новые реалии государственной социальной политики, а также требования Федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки “Социальная работа” (квалификация (степень) “бакалавр”).

Учебник состоит из пяти разделов. В разделе I рассматривается история развития социальной работы, анализируются различные этапы становления государственного призрения, раскрывается роль городского самоуправления. Особое место отводится развитию социального обеспечения в годы советской власти, а также становлению социальной работы в современной России.

Раздел II посвящен теоретико-методологическим аспектам социальной работы. В нем рассматриваются вопросы целостного представления о человеке, духовно-нравственные ценности общества, определяются субъекты и объекты, функции, структура и уровни социальной деятельности. Анализируются взгляды и подходы российских ученых к разработке предмета, категорий и закономерностей социальной работы, ее месту в системе социальных наук, раскрывается интегративный и междисциплинарный подход.

В разделе III рассматриваются особенности социальной работы в различных сферах жизни общества и раскрывается специфика этой деятельности с разными категориями населения.

Раздел IV посвящен технологиям социальной работы. В нем рассматривается сущность и классификация социальных технологий, описываются такие технологии социальной работы, как диагностика, адаптация, реабилитация, экспертиза, прогнозирование и моделирование, технологии связи с общественностью и т. д. Описываются конкретные технологии работы с различными категориями населения: семьей, дезадаптированными подростками, пожилыми людьми и инвалидами.

В разделе V раскрываются проблемы подготовки кадров специалистов для социальной сферы, а также вопросы формирования профессионального мастерства и нравственно-этических качеств социальных работников, проблемы их профессионального выгорания.

Каждый раздел сопровождается вопросами для самоконтроля, работа с которыми позволит расширить знание материала.

Раздел I

История социальной работы

Глава 1

Развитие системы государственного призрения в России (вторая половина XVII – первая половина XIX вв.)

1.1. Начальный этап становления системы государственного призрения

Сосредоточение дела призрения в государственных учреждениях началось после воцарения династии Романовых в 1613 г. Был учрежден Аптекарский приказ, а с 1670 г. при царе Алексее Михайловиче (1645–1676) – Приказ строения богаделен. Но эта мера, по-видимому, была вызвана не решением осуществить какую-нибудь систему общественного призрения, а только усилением благотворительной деятельности как самого царя Алексея Михайловича, так и ближайших к нему лиц. Но уже в этот период появляется необходимость перехода к системе общественного призрения. При этом более четко начинает обозначаться и сама система общественного призрения, в задачу которой входит не только раздача милостыни бедным, но и предоставление трудоспособным нуждающимся заработка, а позднее даже наказания за тунеядство.

Земский собор 1681 г. (царствование Федора Алексеевича) побуждает правительство подготовить в 1682 г. особый акт, открывающий новые подходы к общественному призрению. Но, по-видимому, смерть Федора Алексеевича затормозила действие этого акта.

С приходом к власти Петра I и Ивана V, в период их совместного правления в 1682 г. при регентстве Софьи, мероприятия по искоренению нищенства и призрения вновь приобретают актуальность.

Указ 30 ноября 1691 г. подтверждает, что “известно им, Великим Государям, что на Москве гулящие люди, подвязав руки, также и ноги, а иные глаза завеся и зажмуря, будто слепы и хромы, притворным лукавством просят на Христово имя милостыни, а по осмотру они все здоровы”. Ввиду этого указ рекомендует “тех людей имать и расспрашивать... и по распостным речам ссылат посадских людей в те же посады, из коих они пришли, а дворцовых крестьян в дворцовые волости, а помещиковых и вотчинниковых отдавать помещикам и вотчинникам, а буде те люди с сего Великих Государей указу впредь объявятся в Москве, в том же нищенском образе и в притворном лукавстве, и тем за то притворное лукавство учинить жестокое наказание, бить кнутом и ссылат в дальние сибирские города”. Применялся этот указ, по-видимому, слабо, потому что через три года правительство снова подтверждает его и распространяет на лиц духовного звания: “безместных чернецов и черниц, попов и дьяконов”, бродивших в Москве; их также велено “имать и приводить в Стрелецкий приказ”, а из него отсылать “в Патриарший приказ, чтобы отнюдь чернецы и черницы и безместные попы и дьяконы по улицам нигде не бродили и по кабакам не водились”. Этим, собственно, и ограничиваются мероприятия против нищенства во время совместного царствования Иоанна и Петра. Дальнейшее развитие их в более или менее полную систему, получающую во многих частях своих практическое осуществление, относится уже ко второй половине единоличного

царствования императора Петра I. Идея общественного призрения как отрасли государственного управления требовала по условиям времени практического применения.

Общественное призрение как отрасль государственного управления не отрицает благотворительность как проявление известного религиозного или морального настроения. Напротив того, признавая законность ее, видит в ней важнейший источник средств для призрения. При этом новое направление в общественном попечении о бедных стремится урегулировать и направить благотворительность, привести ее в известный порядок и более или менее подчинить ее государственным интересам, однако пока еще без всякого стеснения и насилия над благотворителями.

Государство еще не налагает обязанностей на общество, не обязывает его различать нищенствующих, выделять из них порочных ленивцев и принимать по отношению к каждой отдельной категории нуждающихся определенные меры попечения. Эти обязанности оно склонно принять на себя и свои органы и позаботиться об устранении злоупотреблений нищенством; частные же благотворители могут по-прежнему подавать милостыню по своему усмотрению всем тем, кому правительство разрешит нищенствовать. Но помощь в закрытых заведениях предпочитается обязанной раздаче пособий, и благотворители приглашаются направлять свои пожертвования в богадельни, госпитали, школы. К концу царского периода нашей истории зарождается новая мысль, по которой помощь общества в деле призрения должна быть не только добровольной, но и обязательной. Приведенный выше указ Федора Алексеевича ставит уже вопрос об обязательном участии в призрении монастырей, помещиков, крестьян и т. п. Однако разрешение этих вопросов переходит уже к следующему историческому периоду, когда идея общественного призрения как дела государственного получает развитие и подавляет частную благотворительность.

1.2. Переход общественного призрения в определенную систему и усиление государственного участия в ней

Переход общественного призрения в определенную систему произошел в эпоху императора Петра Великого. Систематизируя обширный ряд его законов и распоряжений, нельзя не видеть, что им были затронуты все важнейшие и, так сказать, основные вопросы призрения. Он подробно останавливается на необходимости различать нуждающихся по причинам их нужды и определять помощь в соответствии с этой нуждой. Он указывает на предупреждение нищеты как лучший способ борьбы с ней; выделяет из нуждающихся работоспособных, профессиональных нищих и другие категории. Кроме того, принимает решительные меры к урегулированию частной благотворительности, определяет организованную помощь общества, устанавливает органы призрения и необходимые для развития дела средства. Таким образом, применяемые им меры представляют уже не ряд разрозненных и не связанных между собой попыток, а цельную систему, отличающуюся известной выдержанностью и последовательностью.

Обращаясь к отдельным мероприятиям Петра Великого, отметим наиболее значимые из них.

Заботясь “о пристройстве” истинно нуждающихся, император в 1700 г. пишет о постройке по всем губерниям богаделен для старых и увечных, кои работать не могут, и о необходимости “старым зело и увечным кормовщикам, также и вдовам старым, давать кормовых денег до их смерти, да недорослям малым до указной меры в полы прежних их окладов, а молодым и здоровым кормовых денег не давать и от кормовых денег им отказать”. В 1706 г. митрополитом Иовом основан близ Новгорода первый в России приют для “ззорных” (незаконнорожденных) детей. Император, очень сочувствовавший такому учреждению, немедленно определил на содержание его доходы с нескольких монастырских вотчин.

Позже он повелел учредить в городах госпитали для незаконнорожденных, а затем и общие сиротские дома от магистратов. Затем, в 1710 г., ввиду злоупотреблений в пользовании богадельнями великий преобразователь России предписывал произвести разбор и выселить из богаделен тех из них, которые имеют жен и детей и знают промыслы, а в 1712 г. Петр снова настаивает на принятии энергичных мер по призрению. Он требует повсеместного в губерниях устройства госпиталей “для увечных и самых престарелых, не имеющих возможности снискивать пропитание трудами”, а городским магистратам вменяет в обязанность изыскивать меры для оказания помощи и пособия бедным и заботиться о предупреждении нищеты.

Не видя особой ревности в исполнении этого приказа, Петр вторично приказывает в 1715 г. строить в Москве в церковных оградах каменные госпитали, а в других городах деревянные и “объявить указ, чтобы зазорных младенцев в непристойные места не отметали, но приносили бы к вышеозначенным гошпиталиям и клали тайно в окно чрез такое закрытие, дабы приносимых лиц не было видно”. За умерщвление же незаконнорожденных государь грозил смертной казнью. При этом постановляется, что когда принятые в госпитали дети вырастут, “то мальчиков отдавали бы в учение к какому-нибудь мастеру, а девочек помещали к кому-нибудь в услужение и, конечно, если представлялся случай, выдавали замуж. Если впоследствии они подвергались болезням или увечью или впадали в помешательство, то могли возвращаться в эти приюты, как родительские дома”. Число принимаемых младенцев чрезвычайно возрастало, так что в 1724 г. в одной Московской губернии их находилось уже 865 человек в возрасте не свыше 8 лет. На них расходовался 4731 руб. Кормлением грудных младенцев занимались 218 кормилиц, которые за отсутствием госпиталей помещались в разных местах. В это же время в Москве насчитывали 90 богаделен мужских и женских; в них состояли 4000 нищих, в числе которых сильно преобладали женщины. На жалование этим нищим выходило 12 000 руб. в год, но кроме них в богадельнях проживали без жалованья 207 прибылых нищих. Вероятно, под влиянием такого переполнения по отношению к безродным детям состоялось распоряжение, чтобы их раздавать на воспитание с вечным за воспитателями укреплением, а достигших 10 лет определять в матросы.

В других указах (1713–1719 гг.) обращается внимание полиции на монахов и нищих, которые являются в Москву, чтобы нищенствовать. Всех их предписывалось забирать и приводить в Монастырский приказ. Разновременно великий преобразователь России обращал большое внимание и на призрение военных чинов. По отношению к ним были изданы распоряжения в 1716, 1722, 1724 гг. и некоторые другие. По отношению к нищим, способным к труду, Петр I постоянно подтверждал, что их нужно привлечь к работе, а больных и увечных помещать в богадельни.

Следуя европейским примерам, он усиливает наказания для здоровых нищих: первый раз пойманных “бить нещадно батожем и отдавать или отсылать по прежнему указу в прежние их места, где они жили, хозяевам их с распискою и приказать тем, кому они отданы будут, дабы за ними накрепко смотрели, чтобы они, бродя по улицам и по рядам, милостыни не просили, а кормили бы их те, чьи они есть, помещики и вотчинники и прочие хозяева всяких чинов, как духовных, так и мирских, а дворцовых крестьян старосты и сотские, собирая на тех бедных на хлеб и на одежду с обывателей тех сел и деревень. А зато прокормление, кроме престарелых и увечных, доставляли бы их, что потребно себе работать, дабы они не даром хлеб ели. Буде же такие в другой раз или в третий пойманы будут, и таких бить на площади кнутом, посылать в каторжную работу, а баб в шпингауз (прядельный дом), а ребят, бив батоги, посылать на суконный двор и к прочим мануфактурам, а на помещиках и на хозяевах и на властях, также на старостах и на прикащиках брать штрафу за каждого человека за неусмотрение по пяти рублей”.

В инструкции (1719 г.) земским фискалам поручалось разыскивать в губерниях “какие беглые, гулящие подозрительные и другие подобные оным бездельные люди, которые уезду

токмо больше ко вреду и к тягости, не велик пользе и к приращению происходят, понеже такие люди всякие злодейства татьбою, разбоем и воровством могут чинить, и о том земский фискал немедленно губернатору и воеводе имеет подать ведомость, дабы такие люди пойманы и по уложениям и уставам наказаны или к изгнанию их из губерний и из провинций учреждение могло быть учинено”. В регламенте духовной коллегии Петр взывает к разуму исполнителей его предначертаний. “Разсуди всяк, – говорит он, – сколько тысяч в России обретается ленивых таковых прошаков, толикож тысяч не делают хлеба, и потому нет от них приходу хлебного, а обаче нахальством и лукавым смирением чужие труды поедают и потому великие хлеба расход вотще.

Хватать бы таковых всюду и к делам общим приставлять”. Далее регламент указывает на то, что эти “прошаки” отнимают хлеб от действительно нуждающихся и спрашивает: “И кто вкратце исчислит вред, от таковых бездельников деемый? По дорогам, где угодно водят, разбивают; зажигатели суть на шпионство от бунтовщиков и изменников подряжаются; клеветуют на властей высоких, и самую власть верховную зло обносят, и простой народ к презорству властей преклоняют. Сами же никаких христианских должностей касаются; в церковь входить не свое дело быти помышляют, только б им пред церковью непрестанно вопить. И что еще веру превосходит бессовестие и бесчеловечие оных: младенцам своим очи ослепляют, руки скорчивают и иные члены развращают, чтоб были прямые нищие и милосердия достойные. Воистину нет беззаконнейшего чина людей”.

Особое внимание Петр Великий уделяет закрытым заведениям: “Смирительным домам надлежит быть ради таких людей, которые суть непотребного жития и невоздержанного, яко сыновья непослушны и от злого жития не престанут и ни к чему доброму склонны не будут, подобно ж которые и совершенного возраста впадут в непотребное житие, учтут имение расточать, дома разорять и прочие непотребности чинить, такожде и рабы непотребные, которых уже никто в службу не приемлет; еще же ленивые, здоровые нищие и гуляки, которые, не хотя трудиться о своем пропитании, едят хлеб вотще, и прочие сим подобные, то таковых всех надлежит сажать в смирительные дома, кто на какое время по злым его поступкам будет достоин, и посылать их на работы, чем бы они могли пропитание свое заработать, чтоб никогда праздны не были. А *прядильные* дома для непотребного ж и неистового женского пола, которых должно наказывать таким же образом. А *гошпиталям* быть ради призрения сирых, убогих, больных и увечных и для самых престарелых людей обою полу”. Говоря далее о Западной Европе, Государь указывал, что “кроме гошпитали есть в тамошних больших и златных городах особливо *сиротские дома*, в которых определенное число убогих и после родителей оставшиеся дети содержатся и воспитаны бывають, также и *другие есть дома*, в которых от разных болезней бедных людей лечат и в призрении имеют”.

Все эти узаконения Петра Великого в большей части направлены к тому, чтобы создать сознательное отношение к нищенствующим, стремление различать их по нуждам и по причинам нищеты и установить в зависимости от этих причин способы и виды призрения. Поэтому необходимо прежде всего выяснить как количество, так и разряды нуждающихся. И вот в этих целях император предписывает произвести перепись всех бедных.

Относя призрение бедных к обязанностям общества, Петр Великий высказывался отрицательно о древнейшей форме благотворительности – о безразборчивой милостыне. В ней он видел зло, с которым нужно бороться. Говоря о том, что здоровые и ленивые “прошаки Богу противны суть”, император добавляет, что “аще кто снабдевает оных, и той есть яко помощник, тако и участник оных же греха, и чтолибо на такую шетную милостыни издерживает, все то вотще ему, а не в пользу духовную. Но из такой дурной милостыни еще и отечеству, яко же грехом, великий вред деется, от сего в первых скудость и дорог бывает хлеба”. Прямым следствием такого воззрения было воспрещение раздавать милостыню отдельным категориям нуждающихся, не заслуживающим помощи. Государь распорядился “буде которые люди станут

таким нищим милостыню подавать”, то приводить их в Монастырский приказ и “имать на них штрафа, первой по 5, другой по 10 рублей”.

В то же время следует отметить, что, несмотря на то что Петр Великий в общественное призрение вносит много нового, он не мог не сознавать крайней необходимости новых источников средств на призрение. Без этих источников невозможна была реформа призрения, а потому при нем:

1) вдвое против прежнего был увеличен сбор венечных денег за венечные памяти со всех вступающих в брак;

2) воспрещена вольная продажа восковых свечей и предоставлена исключительно церквям (“понеже церковные имения нищих имения суть”);

3) установлен вычет из жалованья у всяких чинов людей, “кроме солдат, по одной копейке с рубля на содержание госпиталей”;

4) введено в монастырях обучение монахинь рукоделиям и ремеслам с целью обращения вырученных за эти работы денег “на общую монастырскую пользу, а не на собственные свои потребности”;

5) сбор добротных подаяний в церквах в два кошелька, из которых один предназначен был на покупку церковных потреб, а другой на госпиталь;

б) штрафные деньги с раскольников установлено обращать на богоугодные дела. Как ни незначительны в общем были средства, получаемые от этих источников, но сам факт обособления их со специальным назначением указывает на сильное желание прочно организовать и поставить дело общественного призрения.

Таковы в общем важнейшие течения в области общественного призрения, проявившиеся за время царствования Петра Великого. Несомненно, что великий преобразователь России, устанавливая деление нуждающихся на категории и виды призрения сообразно с нуждами этих категорий, принимая на себя и на государство законодательное упорядочение призрения и поручая выполнение его в значительной части организованным общественным силам, отрицая при этом безразборчивую раздачу милостыни, стоял на правильном пути.

Император не успел упорядочить частную благотворительность. Общественная жизнь в то время была развита мало, и организация частной благотворительности была чрезвычайно затруднительна. В остальном же завещанная им система борьбы с нищетой до сих пор может считаться заслуживающей внимания. К сожалению, Петр во многом не успел осуществить своих планов; даже духовная коллегия не сочинила порученного ей наставления.

Непосредственно же после смерти Петра наступил период законодательного затишья. Ближайшие преемники его мало заботятся о полном проведении мер по призрению во всей их совокупности и лишь повторяют и усиливают указы о жестоких наказаниях нищенствующих. По некоторым отраслям призрения произошло даже заметное ухудшение дела. Так, хотя императрицы Екатерина I, а затем и Елизавета издавали указы о призрении незаконнорожденных, но не имели энергии настоять на исполнении, вследствие чего даже те приюты, которые были открыты при Петре I, постепенно закрылись. За этот период общее “число нищих умножилось, а паче при церквах и в рядах”. Так обстояло дело до времени Екатерины II.

При преемниках Петра Великого и до издания учреждения о губерниях (7 ноября 1775 г.) заведование призрением лежало на Правительствующем Сенате, без определения которого никто не мог быть помещен в богадельню. До этого же времени в области призрения правительство придерживалось предначертаний Петра Великого. Екатерина II первые годы своего царствования тоже следовала им, значительно смягчив, однако, карательную систему по отношению к нищим. В это время ею были приняты меры к учреждению в каждой из 26 епархий по одной богадельне; составлены правила о пристройстве безумных, предписано: нищих не пропускать через заставы, нищих из купечества, праздничников отдать, если они здоровы, на мануфактуры и фабрики, нищих из помещичьих крестьян отдавать в солдаты; подтверждены

запрещение уличного нищенства, распоряжения о призрении нуждающихся в тех селениях, в которых они положены в подушный оклад, об обязанностях помещиков и дворцовых управлений кормить своих бедных и не допускать их бродить, о высылке из Москвы празднующихся, о невыдаче паспортов нищенствующим и, наконец, постановлено об учреждении вдовьей ссудной и сохранной казны.

Крупнейшим же делом периода царствования Екатерины Великой было учреждение двух больших по своим размерам заведений для призрения незаконнорожденных детей. Вопрос о них был серьезно разработан под руководством известного филантропа И. И. Бецкого и получил практическое осуществление с основанием в 1763 г. в Москве Воспитательного дома.

В Петербурге было открыто сначала (в 1770 г.) отделение этого дома, преобразованное в 1780 г. в самостоятельное учреждение. Устройством этих двух домов было положено хорошее начало призрения незаконнорожденных детей если не во всей империи, то в ближайших к столицам губерниях. Создание этих домов, равно как и принятие других указанных выше мер, служило лишь развитию и упрочению системы призрения, намеченной еще Петром Великим.

Екатерина II создает целую сеть специальных учреждений под названием “приказы общественного призрения”, открытых в сорока губерниях на основании “учреждения о губерниях” 1775 г. По этому закону “приказу общественного призрения поручается попечение и надзирание о установлении и прочном основании: 1) народных школ, 2) установление и надзирание сиротских домов для призрения и воспитания сирот мужского и женского пола, оставшихся после родителей без пропитания; 3) установление и надзирание госпиталей или больниц для излечения больных; 4) установление и надзирание богаделен для мужского и женского пола, убогих, увечных и престарелых, кои пропитания не имеют; 5) установление и надзирание особого дома для неизлечимо больных, кои пропитания не имеют; 6) установление и надзирание дома для сумасшедших; 7) установление и надзирание работных домов для обоого пола; 8) установление и надзирание смиренных домов для обоого же пола людей”.

Таким образом, законодательным актом от 7 ноября 1775 г., получившим название “Учреждения для управления губерний Всероссийской Империи”, была заложена государственная система общественного призрения. Законотворчество Екатерины II решительным образом поворачивало дело призрения от земского общественного принципа, где помощь бедным оказывали земские люди на общественные средства, в сторону централизации на государственной бюрократической основе, где призрением сырых и убогих занимались чиновники полиции и приказов.

Приказы общественного призрения охватывали ту часть населения, которой была необходима помощь и поддержка. Из доходов губернии разрешалось “единожды” на содержание приказов предоставлять 15 тыс. руб. Причем эти деньги разрешалось пускать в оборот, т. е. давать под процент, наращивая тем самым капитал. Но этих денег не хватало, поэтому ведется постоянный поиск путей дополнительного финансирования. Деятельность приказов общественного призрения разворачивалась не сразу и не во всех губерниях одновременно.

С 1776 по 1787 г. приказы общественного призрения существовали только в 22 губерниях из 51.

Приказ общественного призрения представлял собой административный орган, председателем которого являлся генерал-губернатор. Приказы подчинялись сначала Коллегии экономики, а с учреждением в 1802 г. министерств они вошли в ведение Министерства внутренних дел; с 1810 по 1819 г. они подчинялись Министерству полиции, а с ликвидацией последнего они вновь перешли в подчинение Министерства внутренних дел и Правительствующего Сената.

Центральным органом медицинского дела с 1763 г. стала Медицинская коллегия. В 1803 г. в связи с образованием Министерства Медицинская коллегия вошла в состав Министерства внутренних дел в качестве Медицинской государственной управы. Приказная система

просуществовала свыше 80 лет и была ликвидирована в ходе буржуазных реформ 60–70-х гг. XIX столетия.

Переход общественного призрения под юрисдикцию Министерства внутренних дел переводит поиск его финансирования в организационные формы. К ним можно отнести такие, как разрешение на ведение хозяйственных и имущественных операций (сдача внаем лавок, домов, кузниц, садов, мельниц, огородов и т. д.; поощрение добывания торфа, распилки бревен, разрешение продажи игральные карты; открытие суконных фабрик).

Тем самым приказы общественного призрения увеличивали свои капиталы за счет не только доходов губерний, но и банковских операций, частных пожертвований и в результате ведения самостоятельной хозяйственной деятельности.

В этот же период начинает оформляться и организационная структура общественного призрения. Приказы общественного призрения управлялись коллегиально, но председательствовал непосредственно губернатор. В состав правления входили заседатели Совместного Суда, по одному из каждого сословия: дворянства, купечества, крестьян, при этом ведение дел возлагалось на одного из членов правления. Система ежедневных заседаний, составления поощрений и разрешений, согласование их с Министерством внутренних дел создали достаточно громоздкую и неоперативную систему помощи и поддержки, что отмечалось современниками¹.

С 1818 г. в приказы вводятся должностные лица и со стороны правительства – инспекторы врачебных управ. Но в каждой губернии были свои особенности в управлении приказами.

К 1862 г. складывается определенная система учреждений социальной помощи:

- лечебные заведения (больницы, дома для умалишенных);
- заведения призрения (богадельни, инвалидные дома, дома для неизлечимых больных);
- учебно-воспитательные заведения (воспитательные дома, сиротские дома, училища для детей канцелярских служащих);
- институты пансионеров, местные благотворительные общества.

Таким образом, реформой 1775 г. Екатерина II создала универсальную систему благотворительности.

Следует подчеркнуть, что институты социальной помощи населению в губерниях не имели четкой структуры и принципов организации. Их деятельность не была постоянной, и они не могли удовлетворить потребности населения.

И тем не менее система призрения, созданная в этот период времени, процветала долго и сохранилась в общих чертах до наших дней.

¹ См.: Устройство общественного призрения в России. СПб., 1862.

Глава 2

Роль городского самоуправления в развитии общественного призрения (конец XIX – начало XX вв.)

2.1. Образование городских дум и активизация социальной работы

В историческом опыте социальной работы в России значительный интерес представляет деятельность органов городского самоуправления на ниве общественного призрения. За почти пятидесятилетний период своего существования городские думы и управы подняли и во многом освоили до того практически нетронутый пласт городской жизни в виде многоликой социальной сферы, на которую в годы крепостного строя у государственной бюрократической администрации никогда не хватало необходимого внимания.

По существу, городские органы самоуправления, опиравшиеся на самодеятельность широких слоев населения, открыли в городе новую отрасль социального управления, задачи которой были не в состоянии решить официальные власти. Своей целенаправленной и разносторонней деятельностью городские самоуправленческие органы добились заметных положительных результатов в области социального обслуживания горожан, в том числе в организации благоустройства и быта, народного образования, здравоохранения, культуры. Практика социальной работы городских дум и управ является весьма богатой и поучительной. При критическом осмыслении и творческом подходе ее изучение будет полезным для всех, кто связан с современной сферой социальных услуг и занимается проблемами социальной защиты нуждающихся в ней граждан.

Следует отметить, что городские органы самоуправления возникли на волне широкого общественного движения второй половины XIX в., направленного на либерализацию государственного строя, ликвидацию всеохватывающей опеки властной администрации над всеми сторонами политической, экономической и культурной жизни, на привлечение новых социальных сил к участию в управлении делами государства и общества. С другой стороны, развитие рыночных отношений с их принципами хозяйствования, кризисное состояние социальной сферы городов в последние годы существования крепостнического уклада – все это, наконец, привело монархическое правительство к заключению о том, что жесткое централизованное управление не всегда дает желаемые результаты и его следует несколько модернизировать путем передачи части функций государства местной общественности, предоставления городским обществам известной самостоятельности в организации хозяйства и быта.

Все эти обстоятельства вынудили правительство заняться проведением городской реформы. В июле 1862 г. последовал указ государя о выработке нового Городового положения для всех городов России. К обсуждению проектов реформы городского самоуправления привлекалась общественность городов. В этих целях на местах было создано свыше 500 комиссий. Подготовка реформы заняла более 10 лет. После утверждения Александром II 18 июля 1870 г. Городовое положение приобрело силу закона.

Статистика свидетельствует о том, что в соответствии с новым законом в 509 городах России были созданы выборные бессловесные органы городского самоуправления – городские думы. Они избирались на четыре года. По Городовому положению количество членов думы зависело от численности избирателей. В состав думы могло быть избрано в столицах до 160 членов, в губернских городах со стотысячным населением – 80, в других губернских и областных городах – 60. В остальных городах число членов думы колебалось от 20 до 40 человек.

На пленарном заседании дума избирала свой исполнительный орган – городскую управу, работавшую на постоянной основе. В нее входили городской голова и два или более члена. Городской голова одновременно являлся председателем думы и управы. Новые органы городского самоуправления избирались на основе принципа имущественного ценза. Правом избирать и быть избранными в городскую думу пользовались владельцы торгово-промышленных предприятий, банков или недвижимого имущества, стоимость которых в денежном выражении оценивалась в столицах не менее 3 тыс. руб., в губернских городах с населением 100 тыс. человек – 1500 руб., в прочих губернских, областных и крупных уездных городах – 1 тыс. руб., в остальных городах – не менее 300 руб.

В зависимости от размера налога, платившегося в городскую казну, избиратели разделялись на три избирательных собрания. Участниками первого собрания являлись крупные налогоплательщики, уплачивавшие треть общей суммы городских налогов.

Во второе собрание входили средние плательщики налогов, на которых также приходилась одна треть налоговых сборов.

Третье собрание состояло из мелких налогоплательщиков, вносивших остальную часть городских налоговых поступлений. Каждое собрание избирало равное количество членов городской думы – по 50 человек. Тем самым автоматически две трети состава городской думы приходилось на представителей крупных и средних налогоплательщиков. А поскольку тогда в городах России значительной частью населения являлись рабочие, мелкие служащие, работники умственного труда, прислуга, – не платившие налогов, то они лишались избирательного права. Поэтому городское самоуправление являлось по существу органом торгово-промышленных и финансовых кругов. Ввиду имущественного ценза избирательным правом пользовалось ограниченное число жителей. В большинстве городов право избирать и быть избранными в городскую думу имело менее 10 % населения. В частности, в Москве таким правом обладало в 1871 г. лишь 3,4 % ее населения.

В соответствии с Городовым положением 1870 г. в компетенцию городских дум входили продовольственное обеспечение граждан, развитие системы народного образования и культурных учреждений, забота о здравоохранении жителей. На городские думы была возложена обязанность налаживания местной промышленности и торговли, организации кредитно-банковского дела и биржевых учреждений, создания страховых обществ. Они должны были заниматься городским хозяйством, в том числе освещением, водоснабжением, транспортом, дорожным строительством, благотворительными и лечебными заведениями и т. д.

Рассматривая статус городских дум, важно отметить, что они не были подчинены местной администрации. Губернаторам было предоставлено право только наблюдать за законностью постановлений городских дум. По Положению 1870 г. городские думы были поставлены в прямое подчинение Сенату, поэтому формально городские органы самоуправления были самостоятельными. Что касается фактической стороны дела, то в Городовом положении имелось немало пунктов, которые существенно ограничивали думский статус.

Для успешного осуществления своих функций городские думы получили право ограниченного обложения имущества компаний и частных лиц. По закону недвижимое имущество облагалось налогом не выше 1 % стоимости. В таком же размере подлежали налогообложению патенты и ряд других документов торгово-промышленных предприятий. Таким образом, городские думы были наделены определенными источниками финансирования их хозяйственной и социально-культурной деятельности. Естественно, эти источники были весьма ограниченными, но они позволяли городскому самоуправлению иметь минимальную финансовую базу, посредством которой и с помощью общественных и частных благотворителей постепенно развертывать городское хозяйство, охватывая своим попечением все новые и новые сферы.

В многогранной социальной деятельности городских дум видное место занимали меры по развитию народного образования. Пользуясь правом распространения грамотности, городские

думы для управления образовательной работой создавали специальные комиссии, комитеты или отделы по просвещению. На заседаниях дум избирались попечители и попечительницы школ, училищ, воспитательных учреждений, которые открывались по инициативе городского самоуправления.

С годами под опекой городского самоуправления складывалась все более широкая и разнообразная сеть учебных и воспитательных заведений, которая включала в себя дошкольные учреждения, дневные, воскресные, вечерние школы, различного рода профессиональные курсы и др. В 1898 г. на содержании городских обществ России находилось 983 учебно-воспитательных заведения только закрытого типа, в которых учились около 100 тыс. детей. Расходы на учебные заведения составляли значительную часть бюджета. Так, в 1887 г. бюджет городского самоуправления в Москве сложился в сумме 4700 тыс. руб., из которых более 20 % было израсходовано на народное образование.

Главное внимание самоуправленческих органов было сосредоточено на развитии начального образования. Уже в 1880-е гг. в городских, уездных и других начальных училищах обучалось 830 тыс. человек. В 1914 г. в России насчитывалось 106 тыс. общеобразовательных школ всех видов с численностью учащихся 9656 тыс. человек, из которых свыше 90 % составляли учащиеся начальных школ. При этом более 40 тыс. школ принадлежало общественной образовательной системе, содержавшейся за счет городских и земских органов самоуправления, благотворительных обществ и частных жертвователей, что позволяет представить достаточно полно реальный вклад общественности в дело народного образования.

В ряде городов выборные думы и управы даже пытались сделать начальное образование всеобщим. В частности, 15 мая 1901 г. Московская городская дума записала в своем постановлении, что начальное обучение должно стать доступным “для каждого ребенка школьного возраста”. Безусловно, до решения задачи введения всеобщего начального обучения было еще очень далеко, но усилия городских и земских общественных органов по распространению грамотности вместе с государственными ведомствами принесли заметные результаты, выразившиеся в увеличении количества грамотных за 1861–1897 гг. в четыре раза и повышении их удельного веса в составе населения страны почти до 30 %.

Городские самоуправления приняли участие в оживлении воскресной формы школьного общеобразовательного обучения, развитие которой было прервано в 1860-е гг. по требованию III Отделения Собственной Е. И. В. канцелярии. Общественные комиссии и советы по образованию при городских управах принимали меры по финансированию воскресных школ, их обеспечению учительскими кадрами. Вместе с земскими органами институты городского самоуправления сумели придать воскресному школьному образованию “второе дыхание”. За 10–15 лет организаторской и учебно-методической работы, с 1890 по 1905 г., они открыли около 800 воскресных школ, пропустивших через свои классы многие тысячи представителей низов и сыгравших особенно большую роль в распространении грамотности среди рабочих и крестьян.

Городская и земская общественность сделала многое для развития средней школы, которую правящие круги в 80-е гг. XIX в., годы “контрреформ”, пытались превратить в образовательные учреждения для верхних социальных слоев. 18 июня 1887 г. был издан печально известный правительственный циркуляр “о кухаркиных детях”, предписывавший не принимать в гимназии “детей кучеров, лакеев, поваров, прачек, мелких лавочников и т. п. людей, детей коих, за исключением разве одаренных необыкновенными способностями, вовсе не следует выводить из среды, к коей они принадлежат”.

Однако, учитывая огромное стремление широких слоев населения к знаниям и пользуясь правом учреждения учебных заведений, городские и земские управы с помощью прогрессивно настроенных промышленников и других деловых людей открывали всеобщие средние реальные училища. В 90-е гг. XIX в. органы городского и земского самоуправления вместе с общественными и частными благотворителями несли большую часть расходов по содержа-

нию средних школ (почти 60 %). Следует отметить, что учебные заведения типа реальных училищ функционировали в это время главным образом благодаря постоянной поддержке городской и земской либеральной общественности.

Усилиями либеральных кругов, особенно таких их представителей, как Л. Н. Толстой, Ф. М. Достоевский, И. С. Тургенев, при непосредственном участии органов самоуправления в 60–70-е гг. в Петербурге и Москве, а затем и в других городах активно открывались женские средние общеобразовательные училища. Они входили в сеть заведений “Ведомства учреждений императрицы Марии Федоровны”. Активное общественное движение в пользу женского образования привело к созданию на рубеже 60–70-х гг. высших женских курсов. В 1878 г. в Петербурге начали действовать первые высшие женские курсы. По имени первого их директора профессора русской истории К. Н. Бестужева-Рюмина их стали называть Бестужевскими. Позднее такие курсы были открыты в Москве и ряде других городов. Прерванная правительственным распоряжением 1886 г. работа по развитию женского высшего образования была возобновлена во второй половине 90-х гг. под давлением либерально-демократической интеллигенции и деловых кругов. Постоянные комиссии и комитеты по народному просвещению Петербургской и Московской городских дум активно выступали за открытие Женского медицинского института в Петербурге (1897 г.) и Высших женских курсов в Москве (1900 г.).

Городские органы самоуправления содействовали распространению различных форм внешкольного образования, поддерживали деятельность просветительских организаций. При прямой поддержке Московской городской думы широкую просветительскую работу развернули Московский комитет грамотности, общество распространения полезных книг в Москве, а также Политехнический, Промышленный, Исторический музеи.

Комиссии по просвещению при Петербургской и Московской городских думах в 1980–90-е гг. участвовали в развертывании книгоиздательского дела и т. д.

Городские и земские органы самоуправления вместе с благотворительными обществами и меценатами были создателями таких культурных очагов, как библиотеки открытого типа. В 1914 г. в городах и городских поселках действовало 3 тыс. массовых библиотек с книжным фондом 5 млн экземпляров. Наряду с этим при общеобразовательных школах и детских домах было создано 59 тыс. библиотек, в которых имелось 22 млн книг и журналов. Предметом “попечения городских дум” являлось развитие сети клубных учреждений. На начало 1914 г. в России функционировало 237 клубных учреждений (народных домов), в том числе в городах 145 народных домов.

В большой группе обязанностей городских органов общественного управления в хозяйственной и социальной областях правительственное Городовое положение предусматривало “участие в мероприятиях по охране народного здоровья, развитие средств врачебной помощи городскому населению, изыскание способов к улучшению местных условий в санитарном отношении, устройство лечебных зданий” и др.

На основе этого закона медицинская помощь населению стала одним из важнейших направлений социальной деятельности городских дум и управ. Органы городского общественного управления активно и последовательно вели работу по строительству новых больниц и совершенствованию старых лечебных заведений. Благодаря их усилиям расширялась сеть амбулаторий и приемных пунктов медицинской помощи, учреждений родовспоможения. В 1898 г. из 3 млн бюджета благотворительных заведений почти 50 % направлялось на содержание 10 больниц, находившихся в ведении городского общественного управления.

Не располагая достаточными средствами для финансирования потребностей здравоохранения, городские думы и управы активно сотрудничали с благотворительными обществами и частными пожертвователями в целях увеличения сети медицинских учреждений. В 1894 г. на частные пожертвования, собранные по инициативе городского головы Н. А. Алексева, в Москве была открыта Алексеевская психиатрическая больница. Под строительство клиниче-

ского городка Московской городской думой был выделен принадлежавший ей участок земли. На средства благотворителей, при участии городской управы, были построены Алексеевская, Бахрушинская, Солдатенковская больницы, Владимирская и Морозовская детские больницы. Новым явлением в медицинском обслуживании населения стали специализированные санатории и лечебницы для туберкулезных больных, для страдающих кожными и венерическими заболеваниями, для грудных детей и др.

С деятельностью городских и земских органов самоуправления связан такой значительный шаг вперед в организации здравоохранения, как введение медицинского страхования, которое позволяло обеспечивать лечебной помощью малообеспеченные и неимущие слои населения. Общественная городская и земская медицина ввела в практику патронаж больных, который предусматривал предоставление медицинского обслуживания за счет городского бюджета. Петербургская городская дума, например, содержала 15 врачей, занимавшихся только патронажем. Ввиду недостатка стационарных больничных мест московская земская губернская управа и Московская городская управа поддержали инициативу городских и земских врачей по организации «посемейного призрения больных».

Оно состояло в том, что лечебницы размещали больных в семьи горожан или селян с платой хозяевам за уход из средств органов самоуправления. Такого типа патронаж организовали Алексеевская и Преображенская больницы. Специальный патронаж для хронических соматических больных и душевнобольных находился под опекой московского городского общественного управления, которое платило семьям, принявшим больных, по 7–10 руб. в месяц. В 1913 г. подобного рода патронажем были охвачены 461 соматический больной и 729 душевнобольных.

В целом благодаря городским органам самоуправления, уровень муниципальной медицины значительно поднялся, хотя в этой социальной области оставалось много нерешенных задач.

2.2. Органы городского самоуправления и формы социальной помощи нуждающимся

Активную и целенаправленную работу по развертыванию сети образовательных заведений, налаживанию медицинского обслуживания местного населения, формированию системы социальной помощи нуждающимся городские думы и управы вели в тесном взаимодействии с земскими самоуправленческими органами, благотворительными обществами, государственными ведомствами. Их деятельность способствовала расширению сети благотворительных заведений различного профиля. В конце 90-х гг. XIX в. на средства благотворительных обществ, частных лиц, городских общественных управлений и земств в губернских и областных городах содержалось 5270, а в уездных городах и других поселениях 9584 (богадельни, детские приюты, больницы, училища) благотворительных заведения.

Инициатором многих интересных и перспективных начинаний в области общественного призрения являлись органы городского самоуправления Москвы. Московская либеральная общественность, привлеченная к участию в работе на трудном поприще социального призрения внесла заметный вклад в оформление первоначально разрозненных, эпизодических и потому малопродуктивных благотворительных действий в определенную целостную систему обеспечения материально нуждавшихся жителей города. В поисках повышения эффективности этого направления социальной работы в 90-е гг. активисты общественного призрения под эгидой Московской городской думы разработали проект организации постоянной помощи беднейшим слоям населения города. В 1887 г. этот проект рассматривался и получил одобрение на заседании Московской городской думы.

В процессе подготовки проекта Московская городская дума сочла целесообразным использовать опыт Эльберфельдской системы призрения бедных, давшей положительные

результаты в ходе ее применения в г. Эльберфельде (Рейнская провинция Германии). Данная система общественного призрения бедных строилась на следующих основах: 1) главная задача по отношению к лицам, не утратившим трудоспособность, состояла в предоставлении им всех возможностей продолжать трудовую жизнь; 2) для оказания необходимой и рациональной помощи обязательно тщательное изучение на месте условий жизни бедных людей; 3) после оказания помощи важно постоянное наблюдение за этими лицами как с целью предотвращения злоупотребления оказанной помощью, так и в интересах более глубокого ознакомления с жизненным положением нуждавшихся.

Выполнение подобного рода задач потребовало соответствующей организации. В результате посредством целого ряда длительных экспериментов в масштабах города был создан институт социальной помощи неимущим или малоимущим. С 1853 г. заведование делом призрения находилось в руках специального органа – Городского управления призрением бедных, председателем которого являлся городской голова или член городской управы. Городское управление призрения бедных изучало положение неимущих слоев, определяло меры помощи бедным, ежегодно составляло сметы доходов и расходов с утверждением на заседании городской думы, контролировало расходы и всю деятельность участковых подразделений, регулярно представляло городской думе отчет о своей работе.

Основной организационной единицей в системе городского призрения бедных стали окружные попечительства. Город был разделен на 26 округов, а каждый округ – на 14 участков. Округа возглавлялись окружным председателем попечительства. Во главе участков стояли попечители. Председатели окружных попечительств и участковые попечители избирались на заседании городской думы на три года. Дважды в месяц председатели окружных попечительств проводили собрания попечителей округа.

Попечительские участки формировались с таким расчетом, чтобы на каждого попечителя приходилось не более четырех подопечных. Попечители посещали своих клиентов не менее двух раз в месяц, и на каждого нуждавшегося составлялся опросный лист или справочный листок. По их данным в Городском управлении призрением бедных велась регистрация неимущих и составлялся банк информации. На основании учетных показателей окружных попечительств попечительские собрания назначали неимущим и не способным к труду временное денежное пособие сроком на две недели. По истечении срока вопрос о пособии вновь ставился на обсуждение окружного собрания попечителей.

Опираясь на Эльберфельдский опыт, Московская городская дума решила выделить дело социальной помощи бедным в особый участок управления. При этом после шестилетней подготовительной работы, включавшей исследование особенностей жилых районов по удельному весу бедных слоев, создание минимальной финансовой базы, привлечение общественников к попечительской работе среди городских низов, комплектование необходимых кадровых служб, формирование управленческих структур и др., Московская городская дума разработала собственную, учитывающую столичные особенности систему социальной помощи неимущим.

В 1894 г. в думе было утверждено “Временное положение о городских участковых попечительствах о бедных”. Согласно этому нормативному документу для руководства новой отраслью была создана Комиссия общественного благотворения при Московском городском общественном управлении. Относительно задач и функций комиссии в Положении указывалось, что она организуется “для оказания помощи неимущему населению Москвы, для борьбы с нищенством, для установления наилучших способов благотворения в Москве и для объединения его, а также для заведования благотворительными учреждениями”.

В количественном отношении комиссия состояла из 30 членов и 30 кандидатов, избравшихся из граждан с учетом их личного интереса к делу социальной помощи бедным.

Ведущим структурным подразделением в городской системе общественного призрения неимущих был определен попечительский участок. “Для оказания помощи неимущему населе-

нию, – указывалось в § 1 Положения, – Московское городское управление организует по всему городу в числе, соответствующем необходимости, сеть городских участковых попечительств”. По своему статусу участковые попечительства являлись органами городского управления и в то же время органами местных обществ и как общественные учреждения через своего председателя вступали в деловые отношения со всеми учреждениями и ведомствами города. Руководящим органом участкового попечительства являлся совет, избираемый общим собранием членов попечительства. Членами попечительства считались граждане обоего пола, вносившие ежегодный членский взнос не менее трех рублей. Общие собрания избирали председателя совета, трех членов совета и казначея. Они же путем выборов утверждали заведующих благотворительными заведениями.

Для объединения усилий в деле помощи неимущим и решения более крупных задач социальной помощи при необходимости Московское городское управление допускало создание окружных попечительств, в которые входило несколько участковых попечительств. Высшим органом управления в окружном попечительстве было собрание, которое избирало совет. Средства участковых попечительств складывались из ассигнований городской думы, благотворительных обществ, окружного попечительства, членских взносов, пожертвований и других источников.

В разработке системы организации помощи неимущим существенную помощь Московской городской думе оказали видные общественные деятели Л. Н. Толстой, С. А. Муромцев, А. Н. Маклаков, А. И. Чупров, К. В. Рукавишников и др.

Принимая практические меры по реализации намеченного проекта, в декабре 1894 г. городская дума с помощью своих исполнительных структур осуществила распределение территории Москвы между 24 участковыми попечительствами. С этого времени начали действовать Арбатское, Басманное, Лефортовское, Пресненское, Пречистенское, Сретенское, Тверское и другие участковые попечительства.

В довольно сжатые сроки было проведено организационное оформление участковых попечительств, созданы учредительные собрания, избраны члены советов. В эти же годы проявилась тенденция к росту численности членов советов. За первое десятилетие деятельности участковых попечительств состав членов советов расширился с 247 в 1895 г. до 408 в 1904 г. В этом последнем году каждый участковый совет состоял в среднем из 14 членов. При советах достаточно быстро сложился штат сотрудников, который подразделялся, с одной стороны, на специалистов юридического и медицинского профиля, а с другой – на “лиц, непосредственно занимавшихся социальной работой по месту жительства неимущих людей”. По данным 1902 г., в участковых попечительствах работали около 1500 сотрудников.

Комиссия общественного благотворения при городской думе следила за тем, чтобы участковые попечительства и их руководящие органы работали регулярно и интенсивно. Заседания участковых советов проводились в среднем 2–3 раза в месяц. В частности, в 1905 г. в общей сложности было проведено 899 заседаний советов участковых попечительств, или на каждый совет приходилось 31 заседание в год. Для объединения работы попечительств большую роль играли городские собрания их представителей. Собрания проходили под председательством городского головы Москвы и состояли из председателей советов участковых попечительств и их заместителей. С 1894 по 1904 г. городская дума провела 38 таких собраний, т. е. в среднем по 8 собраний ежегодно. На собраниях рассматривались отчеты участковых попечительств, распределялись ассигнования на социальную помощь из городского бюджета, обсуждались проекты совместных мероприятий в социальной области.

Для решения поставленных перед ними социальных задач участковым попечительствам необходимо было создать минимальную финансовую базу. Своими собственными силами попечительства формировали бюджет главным образом за счет членских взносов и частных пожертвований. За 1894–1904 гг. из этих источников они получили 1 580 270 руб., или почти

половину общей суммы доходов за тот же период (3 276 385 руб.). Наряду с этим в бюджет участковых попечительств поступали проценты с городских капиталов и с некоторых благотворительных капиталов и обществ, сборы с благотворительных концертов и спектаклей, а также тарелочные сборы в церквях Москвы. Что касается городской думы, то ее участие в формировании бюджета участковых попечительств увеличилось с 30 % в 1894 г. до 50 % в 1904 г.

Каким образом комиссия общественного благотворения при городской думе и советы участковых попечительств строили работу по оказанию помощи неимущим слоям города? Первоначально участковые советы подготовили опросные листы. Эти листы содержали пункты, которые после их заполнения давали сведения о фамилии, возрасте, сословии, профессии, образовании, семейном положении, имущественном состоянии, состоянии здоровья, источниках существования и адресе нуждавшихся.

В конце листа задавался вопрос о том, в чем заключается просьба нуждающегося к участковому попечительству. Пользуясь этими опросными листами, сотрудники участковых попечительств в 1895–1896 гг. обследовали положение многих сотен одиноких и семейных нуждавшихся, взяли их на учет. На основе справочных данных участковые попечительства начали оказывать помощь бедным. Позднее процедура социальной поддержки изменилась. Для получения помощи от попечительства просители обращались в канцелярию попечительства или к его сотрудникам. После поступления заявления с просьбой о помощи совет поручал сотруднику обследовать материальное положение просителя. На основании обследования сотрудник делал письменное заключение относительно степени нуждаемости заявителя. На основании этих документов совет принимал положительное или отрицательное решение.

По мере накопления опыта работа по оказанию социальной помощи неимущим упорядочивалась. В 1902 г. вместо первоначальных 24 стали действовать 29 участковых попечительств. По количеству жителей попечительства делились на три группы: 6 участковых попечительств имели на своей территории по 25 тыс. жители, 16 – от 25 до 50 тыс. и 6 попечительств – свыше 50 тыс. жителей в каждом. Соответственно, расширился персонал участковых попечительств. Их функции выполняли более 400 выборных членов советов, 332 специалиста-медика и юриста и 1204 сотрудника, занимавшихся сбором взносов и пожертвований, проводивших обследование просителей, выдававших пособия, работавших в различных благотворительных заведениях попечительств.

В первые годы деятельности участковых попечительств основная часть их благотворительных расходов шла на открытое призрение, на непосредственную помощь нуждавшимся. В 1895 г. на такую помощь было израсходовано 75 % бюджета участковых попечительств. Однако по мере того, как попечительства все более широко стали разворачивать отрасль закрытого призрения с ее богадельнями, лечебницами, приютами, училищами и т. д., соотношение расходов стало изменяться не в пользу открытых форм призрения. В 1903 г. расходы на непосредственную помощь просителям уменьшилась до 37 %, а в 1904 г. – до 36 % общей суммы расходов. Среди форм открытой социальной помощи доминировали денежные пособия и выдача натурой, т. е. продуктами, одеждой и обувью, топливом и др. При этом количество денежных пособий многократно превосходило число натуральных выдач. В 1899 г. участковые попечительства выдали 26 904 денежных пособия (79 %) и произвели 8421 выдачу натурой (21 %). Через пять лет, в 1904 г., это соотношение практически не изменилось, поскольку количество денежных пособий достигло 30 190 (80 %), а натурой – 7672 (20 %). Таким образом, за первое десятилетие социальной работы участковые попечительства охватывали различными формами непосредственной помощи ежегодно в среднем 11–14 тыс. человек.

С накоплением опыта и укреплением базы закрытого призрения менялась адресность социальной помощи. На первых порах поддержку получали главным образом одинокие просители. Удельный вес выданных им пособий превышал 50 % всех получивших помощь. С развитием сети богаделен и других благотворительных заведений закрытого типа советы попечи-

тельств старались устроить одиноких просителей – большей частью дряхлых и больных людей престарелого возраста – в богадельни, инвалидные дома и проч. Поэтому постепенно процент одиноких просителей в их общем количестве стал уменьшаться и составлял в 1900 г. 40 %, в 1901-м – 36, в 1902-м – 35, в 1903-м – 33, в 1904 г. – 33 %.

И наоборот, все эти годы возрастал удельный вес пособий, выдававшихся семейным просителям. Так, в 1902 г. из 13 300 человек, пользовавшихся помощью, 60 % приходилось на семейных. Среди 14 тыс. просителей, получивших различные виды пособий в 1913 г., семейные клиенты попечительств составляли 69 %. Сравнительно с одинокими семейные просители получали пособия большего размера. Как следует из отчетов городских попечительств Москвы за 1902 г., 3680 таким лицам были выданы денежные пособия в сумме до 10 руб., 1320 – от 10 до 30 руб., 835 – от 30 до 100 руб. и 66 – свыше 100 руб.

По характеру пособий подавляющее большинство нуждавшихся получали единовременные пособия в течение одного месяца. Следующую группу составляли лица, пользовавшиеся пособиями два месяца. Число неимущих, которым участковые попечительства выдавали пособия на протяжении целого года, не превышало 10 %.

К организации закрытого общественного призрения и открытию собственных благотворительных заведений участковые попечительства Москвы приступили уже в первый год своей деятельности. Особое внимание при этом обращалось на наиболее обездоленную часть нуждавшихся – дряхлых, больных, бездомных, лиц престарелого возраста, бесприютных и беспомощных детей. Благодаря активной работе участковых советов уже к концу 1894 г. было открыто 23 богадельни на 580 мест, через 10 лет под опекой участковых попечительств действовало 37 богаделен, в которых призревало 1428 человек. Такие участковые попечительства, как Рогожское, Пресненское и Мещанское, содержали богадельни на 100–140 мест. В 10 попечительствах были учреждены богадельни, где находили приют сотни человек. Расходы на содержание богаделен за 1894–1904 гг. увеличились с 12 тыс. почти до 100 тыс. руб.

Значительное место в социальной работе участковых попечительств занимало призрение детей. В начале своей деятельности, в 1895 г., советы попечительств учредили 11 детских приютов, в которых разместили 233 воспитанника. За десятилетие усилиями участковых попечительств количество детских приютов возросло в четыре раза и составило в 1904 г. 40 подобного рода заведений, где содержалось 1332 ребенка при росте расходов на них с 4 до 102 тыс. руб. Кроме того, в 1904 г. функционировало еще 6 смешанных приютов для престарелых и детей, в которых находились 144 ребенка и 854 взрослых, а к 1914 г. под эгидой участковых попечительств работали уже более 50 детских приютов, дававших питание и кров свыше 2 тыс. детей.

В попечительской деятельности участковых советов известное распространение получила такая форма социальной помощи, как трудоустройство граждан с ограниченной трудоспособностью, обремененных семьей женщин или не имеющих специальности подростков. Уже в 1902 г. совет Пречистенского участкового попечительства открыл посредническую контору по трудоустройству. За год эта контора получила 817 запросов от работодателей и 71 заявление от желающих получить работу. С помощью посреднической конторы было устроено на работу 250 человек. Наряду с этим участковые попечительства создавали при различных предприятиях пункты по раздаче надомной работы. Так, в 1913 г. 8 швейных мастерских обеспечивали надомной работой несколько сотен женщин. Кроме того, попечительства содержали 7 учебных швейных мастерских, одну сапожную и одну столярную мастерские, в которых желающие обучались ремеслу.

С учетом опыта Московской городской думы и ее участковых попечительств правительство приняло меры по упорядочению социального обслуживания людей, оказавшихся в сложной жизненной ситуации. В 1898 г. Министерство внутренних дел разработало примерный Устав общественного призрения, который создал почву для улучшения социальной работы

органов земского и городского самоуправления, общественных и частных благотворительных заведений.

Обязанность призрения лиц, требующих попечения в лечебных, воспитательных, исправительных заведениях, домах престарелых или инвалидов возлагалась на земские и городские самоуправленческие институты. При них создавались комиссии общественного призрения для управления этой областью деятельности. В городах основным структурным звеном становились участковые попечительства во главе с советом. Общее руководство и координация работы участковых попечительств и других благотворительных организаций возлагались на губернские собрания и городские думы. Одобрение правительством системы оказания социальной помощи бедным в Москве содействовало тому, что в 90-е гг. XIX в. участковые попечительства функционировали почти в 60 городах России.

В Петербурге городские попечительства о бедных стали оформляться на основании постановления городской думы от 21 ноября 1906 г. Их социальная работа строилась в соответствии с Положением, утвержденным Министерством внутренних дел в июле 1907 г. По решению городской думы эту отрасль социального призрения возглавила Городская комиссия по благотворительности. В 1907–1908 гг. в Петербурге прошли организационные собрания, учредившие городские попечительства во главе с советами. Всего начали работу 20 городских попечительств о бедных. Для удобства социального обслуживания бедных слоев попечительские районы были разделены на участки.

Так, например, 4-е городское попечительство создало в своем районе 24 участка, которые были закреплены за членами совета и сотрудниками. В течение 1908–1912 гг. совет попечительства сумел поставить отрасль социальной помощи бедным на прочную финансовую, организационную и кадровую основу. Все нуждавшиеся в районе были обследованы и взяты на учет. Они были всесторонне изучены по степени бедности, семейному положению, возрасту, профессии, трудоспособности, причинам тяжелого материального положения и проч.

На основании этих данных попечительство использовало формы главным образом открытого призрения. В 1913 г. оно оказало помощь 1324 лицам, в том числе постоянными и единовременными денежными пособиями, покупкой одежды и обуви, оплатой содержания детей в яслях, бесплатной выдачей молока кормящим матерям и др. За счет попечительства учились в гимназии Императорского человеколюбивого общества 6 его стипендиатов, в Коломенской женской гимназии – 16, в Ивановском девичьем училище – 6, всего в различных учебных заведениях попечительство оплачивало учебу более 50 учащихся из семей своего района или детей-сирот. В 1912 г. попечительством с помощью Городской комиссии по благотворительности была открыта дешевая столовая, в которой часть посетителей пользовались обедами бесплатно по талонам совета попечительства. За 1913 г. столовая обслужила 87 229 человек, из них 13 217 посетителей получали бесплатные обеды.

Опыт столичных городских дум активно использовался в губернских и других городах. В течение 1906–1907 гг. в Киеве было организовано 11 городских попечительств о бедных. Попечительства возглавлялись советами, члены которых утверждались городской думой. Ежемесячно под председательством городского головы проводились собрания участковых попечителей для решения текущих вопросов и координации социальной работы. За 1906 г. в городских попечительствах получили ту или иную социальную помощь 22 754 человека, в том числе 6580 было назначено постоянное денежное пособие, остальным оказана социальная поддержка в виде единовременного денежного пособия или прикрепления к столовой, или выдачи продуктов, приобретения одежды, обеспечения углем или дровами и проч.

Институты городского общественного управления функционировали в самых различных социально-политических и социально-экономических условиях и поэтому располагали разнообразным опытом. Ведь им приходилось работать в периоды хозяйственного подъема и хозяйственного кризиса, в ситуациях социального мира и социальных конфликтов, в мирное и воен-

ное время. Начавшаяся в июле 1914 г. Первая мировая война и участие в ней России коренным образом изменили обстановку, в которой действовали участковые попечительства о бедных. Многогранная деятельность городских попечительств в условиях чрезвычайного положения, сложившегося в стране в годы войны, опыт их собственной перестройки и перестройки всей их социальной работы в соответствии с требованиями военного времени служат неопровержимым свидетельством огромного творческого потенциала общественного самоуправления и в этой связи представляют живой интерес.

Яркой иллюстрацией сделанного выше заключения является социальная работа городских попечительств Петербурга в 1914–1916 гг. Задачи военного времени потребовали от попечительств прежде всего их структурной перестройки. В первые же месяцы войны советы городских попечительств были многократно расширены по своему членскому составу. Увеличение обязанностей попечительств потребовало создания при советах специализированных органов, в том числе исполнительных и обследовательских комиссий, комиссии по трудовой помощи, продовольственных комиссий, комиссий по выдаче пособий, по призрению детей, оказанию помощи беженцам и т. д.

С самого начала войны обязанностью 20 городских попечительств Петербурга стало социальное обслуживание семей, главы которых или кто-то из членов семьи были мобилизованы в армию. Общее количество семей, нуждавшихся в помощи и находившихся на учете в попечительствах, быстро увеличивалось. Уже в августе 1914 г. число таких семей составляло 36 тыс., в июле 1915 г. – 68 тыс., а в ноябре 1915 г. – почти 84 тыс. Чтобы охватить такую массу семей, советы попечительств в сжатые сроки произвели разбивку своих территорий на районы, которые, в свою очередь, были разделены на участки. Опеку над районами осуществляли группы обследователей во главе с председателем, а на территориях участков работали участковые попечители.

Все это потребовало значительного увеличения попечительского актива. Во-первых, в связи с ростом масштабов работы многочисленные комиссии советов попечительств в численном отношении достигали нескольких десятков человек. Во-вторых, только обследователей к 1915 г. во всех попечительствах работало свыше 600 человек. Если до июля 1914 г. общее количество активистов социальной работы немногим превышало 400 человек, то уже в октябре 1914 г. в структурах петербургских городских попечительств занимались социальным обслуживанием на общественных началах около 2500 активистов.

Поскольку помощь семьям военнослужащих выдвинулась в годы войны на первый план, в сентябре 1914 г. городская дума создала специальный совет по призрению семей лиц, призванных на войну. Этот совет координировал социальную работу городских попечительств среди нуждавшихся семей.

Какие формы социальной помощи нуждавшимся использовались городскими попечительствами в годы войны? Прежде всего на советы попечительств всей тяжестью легла задача обследования материального положения семей лиц, призванных в армию. По правительственному решению семьи, отдавшие на войну единственного трудоспособного кормильца, имели право на государственное пособие в сумме 6 руб. 90 коп. В зависимости от количества членов семьи последние могли получать от 2–5 и более пособий или пайков на указанную выше сумму. Городские попечительства проделали просто гигантскую работу по составлению списков семей, имевших право на государственное пособие или паек. Несмотря на то что на одного обследователя приходилось по 40–80 семей, эта тяжелая задача своевременно решалась в течение всего первого года войны. В сентябре 1915 г. из общего количества семей, состоявших на учете в попечительствах, право пользования государственным пособием или пайком получили в разных городских попечительствах от 42 до 69 % семей.

Военная мобилизация мужей оставила без кормильцев массу одиноких женщин-домохозяек и многодетных матерей. И поскольку государственное пособие по своему размеру

было слишком далеко от прожиточного минимума, советы городских попечительств оказывали денежную помощь таким семьям в зависимости от количества членов в сумме от 8 до 15 руб. ежемесячно дополнительно к государственному пособию. С августа 1914 г. по сентябрь 1915 г. во всех 20 городских попечительствах Петербурга финансовая помощь была оказана 29 тыс. семей.

Городские попечительства принимали участие в социальных мероприятиях, направленных на облегчение продовольственного положения семей военнослужащих. Продовольственная помощь нуждавшимся занимала большое место в деятельности попечительств. Своими активными действиями они расширили сеть дешевых и бесплатных столовых к осени 1915 г. с 18 до 33. Если в начале 1914 г. попечительские столовые отпускали по 2300 обедов в день, то в сентябре 1915 г. выдача увеличилась до 20 тыс. обедов в день. За первый год войны столовые попечительств выдали свыше 4,5 млн обедов, в том числе 4 млн 100 тыс. бесплатно. Наряду с этим при советах попечительств было открыто 8 продовольственных магазинов для продажи продуктов по льготным ценам. Для семей с детьми работало при столовых 16 пунктов выдачи молока, и за первый военный год таким семьям было выдано 922 тыс. бутылок молока.

В условиях войны заметно поднялось значение такой отрасли попечительской деятельности, как трудоустройство нуждающихся. В этих целях почти при всех 20 советах городских попечительств были организованы специальные бюро или комиссии по трудовой помощи. Они активно занимались созданием рабочих мест для членов семей военнослужащих. Если в довоенное время петербургские городские попечительства считали достаточным иметь 3 мастерские, то за первые двенадцать месяцев войны ими было открыто 35 мастерских, в том числе 23 швейных, 4 вязальных, 5 сапожных, 3 прачечные. В этих мастерских получили работу около 20 тыс. нуждавшихся в ней членов семей военнослужащих. Для оказания помощи в трудоустройстве при большинстве советов городских попечительств были организованы бюро труда или посреднические бюро. С декабря 1914 г. до сентября 1915 г. они помогли найти работу 15,5 тыс. нуждавшихся. За тот же период с помощью бюро труда организовали курсы подготовки санитарок и трудоустроили в госпитали Петербурга почти 900 женщин из семей военнослужащих.

Война резко обострила проблему призрения детей-сирот, усилила необходимость помощи детям матерей-солдаток. Социальная помощь детям стала широким полем деятельности городских попечительств. В течение 1906–1913 гг. социальная работа попечительств в этой области была весьма скромной. За это время они учредили 6 детских приютов на 100 мест. Условия военного времени привели к заметным изменениям в работе с детьми. К 1 августа 1915 г. городские попечительства Петербурга открыли 42 детских приюта, в том числе 22 для постоянно живущих детей, 10 для дневного посещения и 10 приютов-яслей.

Во всех приютах пользовались тем или иным попечением около 5 тыс. детей. Для ухода за детьми и ослабления детской беспризорности в 1914–1915 гг. начали работу 12 детских садов, детских клубов, “школьных очагов”. Летом 1915 г. усилиями городских попечительств было создано 16 детских лагерей отдыха и 7 детских площадок, которые приняли за летний период несколько смен отдыхающих и охватили более 10 тыс. детей. В целом под эгидой городских попечительств в 1915 г. действовало 106 различного рода детских учреждений. В попечительских детских приютах, садах, яслях, начальных училищах, ремесленных классах и др. в той или иной форме призрелись свыше 20 тыс. детей из нуждавшихся семей военнослужащих.

Таким образом, попечительства проявили способность к успешной социальной работе в экстремальных условиях войны, многократно расширили свою деятельность по призрению нуждавшихся по сравнению с довоенным периодом. В конце 1915 г. общее количество благотворительных заведений, находившихся в ведении попечительств, достигло 300, причем эта сеть включала 63 продовольственных заведения, 75 организаций трудовой помощи, 106 детских учреждений, 34 общежития для семей военнослужащих и проч.

Рассмотренный выше опыт показывает, что ослабление административно-бюрократического регламентирования, переход дела призрения в руки городских органов самоуправления имели своим результатом заметное повышение роли общественности в организации социальной работы, значительное расширение масштабов и возникновение новых форм призрения, существенное возрастание сети благотворительных учреждений и заведений и в итоге общее увеличение количества призреваемых.

Безусловно, нельзя идеализировать социальную работу городских дум и управ. Меры самоуправленческих органов в этой области носили ограниченный характер. В 1900 г. практически 50 % российских городов не имели организованной системы общественного призрения. Тем не менее имеющиеся в деятельности городского общественного самоуправления недостатки не могут служить основанием для недооценки их работы в социальной сфере. Опыт организации социальной помощи нуждавшимся силами органов городского самоуправления содержит немало рационального и при творческом подходе может быть полезным в разработке современной социальной политики Российского государства.

Глава 3

Социальное обеспечение в советский период

3.1. Первые мероприятия советского правительства по созданию новой системы социальной помощи (1918–1920 гг.)

После победы Великой Октябрьской социалистической революции, приведшей к установлению советской власти, новое правительство в лице Совета Народных Комиссаров сразу же приступило к реализации страховой программы большевистской партии. Эта программа еще со времен обсуждения в 1912 г. думских законопроектов о страховании рабочего предусматривала введение государственного страхования рабочих во всех случаях утраты трудоспособности или потери заработка ввиду безработицы, распространение страхования на всех лиц наемного труда и их семейств, производство выплаты всем застрахованным из расчета полного заработка с возложением расходов на предпринимателей и государство и др.

Эти программные требования не остались лозунгами. Уже 13 ноября 1917 г., на шестой день своего существования, Совет Народных Комиссаров включил в число первых мероприятий и декретов советской власти официальное правительственное сообщение “О социальном страховании”.

В этом важном документе указывалось: “Рабочее и крестьянское правительство... оповещает рабочий класс России, а также городскую бедноту, что оно немедленно приступает к изданию декретов о политике социального страхования на основе рабочих страховых лозунгов: 1) распространение страхования на всех без исключения рабочих, а также городскую и сельскую бедноту; 2) распространение страхования на все виды потери трудоспособности, а именно на случай болезни, увечья, инвалидности, старости, материнства, вдовства и сиротства, а также безработицы; 3) возложение всех расходов по страхованию целиком на предпринимателей; 4) возмещение по меньшей мере полного заработка в случае утраты трудоспособности и безработицы; 5) полное самоуправление застрахованных во всех страховых организациях”.

При выполнении провозглашенной программы советской властью был принят целый ряд директив, положивших начало формированию новой системы социального обеспечения, основанной на закреплении права на социальное обеспечение за каждым трудящимся предприятия, потерявшим трудоспособность. Одним из самых ранних постановлений правительства стал Декрет “Об увеличении пенсий” (ноябрь 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 от несчастных случаев распространялось на всех трудящихся независимо от места их работы. Источниками создания страховых фондов для выплаты пенсий и пособий являлись страховые взносы предприятий и лиц, использовавших наемный труд, с освобождением застрахованных от внесения каких-либо взносов.

В группу первого декрета входят Положение о страховании на случай безработицы, Положение о страховании на случай болезни, Положение о Страховом Совете, Положение о страховом присутствии. В конце ноября 1917 г. специальным декретом Совнаркома все лечебные учреждения и предприятия были переданы предпринимателями в ведение больничных касс.

Следовательно, в организации социального страхования советское правительство многими позициями в короткое время сделало значительные шаги вперед по сравнению с дореволюционным периодом. Действие страхования по болезни распространялось на всю территорию России, охватывало все виды труда и всех наемных работников. Совнарком ввел такой

новый вид социальной страховки, как выдача пособий в случае потери заработка при безработице. При всех тяжелейших экономических трудностях советское государство гарантировало безработным выплату страховых пособий. В марте 1919 г. на своем III съезде правящая партия официально заявила, что она поставила социальную защиту трудящихся от всех видов потери трудоспособности на прочную законодательную основу, причем впервые в мире сделала нормой социальное страхование по безработице за счет нанимателей и государства.

Оценивая социально-страховательную деятельность советского правительства в первые месяцы новой власти с высоты пройденного Россией с 1917 по 1991 г. исторического пути, наряду с позитивными демократическими мерами нельзя не заметить в этих действиях элементы революционного романтизма, стремление политиков обеспечить широкую социальную базу большевистской партии, что привело к созданию опередивших свое время страховых документов.

В условиях Гражданской войны и политики военного коммунизма социально-экономическое положение трудящихся принципиально изменилось. Это было связано с национализацией промышленности, концентрацией власти и ресурсов в руках государства, ликвидацией товарно-денежных отношений, уравнительностью в разделении предметов потребления, превращением работников в “бойцов трудовой армии”.

Поэтому в период второй инновации 1918–1920 гг. трудящиеся не были наемными работниками в строгом смысле этого понятия. Подобное положение объяснялось тем, что рынок труда был ликвидирован, и в РСФСР не осталось других работодателей, кроме государства. Именно государственные органы определяли потребности в рабочей силе, сферы приложения труда, его условия и размеры оплаты. Такие события в хозяйственной организации соответствующим образом изменили 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.

Правда, война заставила оставить мечты о всеобщей и равной для всех трудящихся социальной обеспеченности. Потребности наладить работу военной промышленности, снабжать Красную Армию, спасать от голода городское, прежде всего пролетарское, население – все это привело к созданию новой формы социальной защиты населения – социальному обеспечению. Оно стало избирательным, распространялось только на “ударные” группы населения, на наиболее социально слабо защищенные его слои, а также на пострадавших от войны и стихийных бедствий.

Социальное обеспечение заменило собой страхование во многом благодаря огосударствлению и централизации управления в условиях Гражданской войны и военного коммунизма.

31 октября 1918 г. по декрету Совнаркома были ликвидированы все прежние страховые учреждения, в том числе больничные кассы, кассы безработных, страховые присутствия и страховые советы. Не избежали упразднения структуры страховой медицины. Следствием упразднения прежних страховых компаний и огосударствления дела социального обеспечения явилась ликвидация самостоятельности и самоуправления в этой области.

Другим необходимым мероприятием в процессе формирования централизованного социального обеспечения стал введенный в апреле 1919 г. новый порядок образования и использования финансовых фондов. Страховые взносы по классам опасности и риска предприятий и учреждений всех видов социального обеспечения выплачивались из государственного бюджета в соответствии со сметой Народного комиссариата труда. Взносы предприятий и учреждений направлялись не в органы социального обеспечения, а взимались налоговым аппа-

ратом Наркомата финансов и через местное казначейство зачислялись в фонд казны наряду с обычными налоговыми поступлениями. Что касается Всероссийского фонда социального обеспечения, в котором по Положению от 31 октября 1918 г. сосредоточивались средства всех остальных фондов и страховых касс, то при новом порядке финансирования они влились в ресурсы государственного бюджета. В итоге полноправным “хозяйном” системы социального обеспечения и монопольным субъектом управления этой системой стало государство.

Функции органов управления социальным обеспечением выполняли местные Советы депутатов. В центре управленческая вертикаль возглавлялась Народным комиссариатом труда и Народным комиссариатом социального обеспечения. Наркомсобес начал действовать с апреля 1918 г. после его преобразования из Наркомата социального призрения. Первым народным комиссаром социального обеспечения была А. М. Коллонтай. Таким образом, в течение 1918–1920 гг. были заложены основы централизованной системы управления социальным обеспечением.

В обстановке Гражданской войны советское государство закономерно уделяло особое внимание социальному обеспечению красноармейцев, красногвардейцев и членов их семей. Уже 7 августа 1918 г. Совнарком издал Декрет “О пенсионном обеспечении солдат Рабоче-крестьянской Красной Армии и их семейств...”. Через полгода действие этого декрета было распространено на моряков военно-морского флота, военнослужащих пограничной охраны, продовольственных отрядов, железнодорожной охраны, на все категории солдат и матросов прежней армии и флота.

Важной вехой в организации социального обеспечения стало принятие СНК 31 октября 1918 г. “Положения о социальном обеспечении трудящихся”. “Обеспечению подлежат все без исключения лица, – подчеркивалось в Положении, – источниками существования которых является только собственный труд, без эксплуатации чужого”.

По Положению от 31 октября 1918 г. социальное обеспечение гарантировалось во всех случаях временной и постоянной утраты трудоспособности или по причине безработицы. Оно предоставлялось в таких формах, как пенсии при постоянной утрате трудоспособности, пособие в случае временной нетрудоспособности, пособие по беременности, лечебная помощь, пенсии в связи со смертью кормильца. Источниками финансирования социального обеспечения являлись взносы предприятий, учреждений и других работодателей. Трудящиеся от каких-либо взносов освобождались. Несколько позднее Положение от 31 октября 1918 г. было дополнено правительственным постановлением, согласно которому все предприятия и учреждения, кроме частных работодателей, освобождались от уплаты страховых взносов. Расходы по социальному обеспечению государство полностью брало на себя. 28 апреля 1919 г. законодательство о социальном обеспечении дополняется Положением “О социальном обеспечении инвалидов-красноармейцев и их семейств”.

В результате мероприятий правительства по организации государственной системы социального обеспечения в течение 1918–1920 гг. значительно увеличилось количество пенсионеров и семейств красноармейцев, которые пользовались пособиями. Если в 1918 г. получали государственные пенсии 105 тыс. человек, в 1919 г. – 232 тыс., то в 1920 г. число пенсионеров в РСФСР составляло 1 млн человек, в том числе 75 % приходилось на бывших военнослужащих. По сравнению с 1918 г. количество семей красноармейцев, пользовавшихся государственными пособиями, увеличилось в 1920 г. с 1 млн 430 тыс. до 8 млн 657 тыс. В это же время действовало 1800 учреждений для инвалидов, в которых содержалось 166 тыс. человек. В сеть детских учреждений для осиротевших и беспризорных детей входило 1724 учреждения, где на государственном обеспечении находились 124 тыс. детей.

3.2. Особенности социальной поддержки нуждающихся в условиях НЭПа

С окончанием Гражданской войны и введением новой экономической политики социальное обеспечение в Советской России вступило в новый период своего развития. Восстановление многоукладности и товарно-денежных отношений, перевод предприятий на хозяйственный расчет, отмена трудовой повинности, возрождение в составе занятого населения категорий наемных работников и предпринимателей правомерно поставили на повестку дня вопрос о восстановлении социального страхования.

В условиях обвального экономического спада, хозяйственной разрухи, финансового кризиса, многомиллионных людских потерь за годы войн, массовой безработицы, падения жизненного уровня населения социальное обеспечение требовало огромных расходов. Они ложились тяжким бременем на экономику страны и становились совершенно непосильными для государства. Под влиянием этих и многих других факторов советское правительство приходит к заключению о необходимости возврата к социальному страхованию рабочих и служащих.

Своего рода поворотной вехой, обозначающей переход от социального обеспечения периода Гражданской войны и военного коммунизма к социальному страхованию, стал декрет Совета Народных Комиссаров от 15 ноября 1921 г. «О социальном страховании лиц, занятых наемным трудом». В соответствии с этим декретом социальному страхованию подлежат лица, занятые наемным трудом в государственных, кооперативных, общественных, концессионных, арендных и частных предприятиях, учреждениях и хозяйствах. Страхованием пользовались работники наемного труда во всех случаях социального риска, в том числе при временной или постоянной утрате трудоспособности, безработице и др. Декретом Совнаркома застрахованные полностью освобождались от взносов на все виды социального страхования. Страховые взносы уплачивались администрацией или владельцами предприятий, учреждений и хозяйств без права какого-либо обложения страхуемых. По всем видам страхования страховые взносы уплачивались в размере 21–28 % от выплачиваемой предприятием общей суммы заработной платы.

Декретом СНК от 15 ноября 1921 г. вводились как выдача пособия в случае болезни, так и назначение пенсий. В целом после принятия этого декрета государственное пенсионное обеспечение рабочих и служащих стало осуществляться по системе социального страхования, а военнослужащих и других категорий трудящихся – по системе социального обеспечения.

В русле новой социально-защитной политики советское правительство в годы восстановительного периода приняло целый ряд нормативных актов. По постановлению Совнаркома «О социальном обеспечении инвалидов» (8 декабря 1921 г.) право на пенсию по инвалидности получали все рабочие и служащие, а также военнослужащие в случае наступления инвалидности по причине профессионального заболевания, трудового увечья, общего заболевания или старости. Декрет Совнаркома от 9 декабря 1921 г. гарантировал пенсионное обеспечение членов семей в случае смерти кормильца. Важными законодательными актами 1921 г. являлись также декреты СНК «О социальном обеспечении при временной нетрудоспособности и материнстве» (9 декабря), «О страховании на случай болезни» (19 декабря), «О социальном обеспечении при безработице» (28 декабря).

Государственная политика в области социального страхования и обеспечения получила дальнейшее развитие в специальных тезисах ЦК правящей партии от 4 сентября 1922 г. В этом документе прежде всего давалось обоснование новых подходов к организации социальной защиты трудящихся в условиях нэповской экономики. «Наличие частной промышленности и переход государственных предприятий на хозяйственный расчет выдвинули ряд новых задач в области социального обеспечения. Если в минувший период социальное обеспечение

осуществлялось исключительно за счет государства, то из современных отношений вытекает необходимость замены государственного социального страхования лиц, занятых наемным трудом, социальным страхованием их за счет предприятий, в которых они работают”.

Введение социального страхования с учетом изменившихся социально-экономических отношений в период нэпа потребовало новых организационных форм этой системы обеспечения рабочих и служащих и соответствующих структур управления. В связи с этим в Тезисах уже было определено, что для осуществления социально-страховательной работы создаются кассы социального страхования. Комитеты этих касс формировались профсоюзами путем выборов на профсоюзных конференциях.

Подобные изменения стали основанием для постановления ВЦИК и СНК от 21 декабря 1922 г. о передаче дела социального страхования в ведение Народного комиссариата труда и его местных органов. На них возлагалось руководство работой страховых касс по обеспечению рабочих и служащих пенсиями и пособиями по всем случаям социального риска. Что касается Народного комиссариата социального обеспечения, то в его компетенцию было передано обеспечение инвалидов войны, в том числе Красной Армии, Красной Гвардии, продовольственной армии, царской армии, а также семей инвалидов. По данным ряда исследований, в 1924–1926 гг. указанным выше органам управления делом социального страхования и обеспечения предстояло оказать ту или иную социальную помощь свыше 2,6 млн нуждавшихся в пенсиях или пособиях.

Как свидетельствует историческая действительность, в 1921–1924 гг. усилиями советского правительства стала складываться система социального страхования и обеспечения лиц наемного труда, бывших военнослужащих и их семей, что подтверждается принятием ВЦИК, Совнаркомом и другими руководящими органами РСФСР около 100 декретов, положений и других документов по этим вопросам.

В иной форме решались задачи социальной помощи нуждавшимся в ней крестьянам. Государственным социальным обеспечением пользовались лишь те крестьяне – участники войны, инвалиды и жертвы террора военного времени, которых было невозможно охватить посредством крестьянской взаимопомощи или трудоустройства в артелях или кооперациях инвалидов.

Декрет Совнаркома от 14 мая 1921 г. ориентировал советские органы в центре и на местах на то, что основную тяжесть заботы о социальном обеспечении нуждавшихся должно взять на себя само крестьянство путем организации общественной взаимопомощи. Тем самым государство фактически признало, что оно не в состоянии содержать все социально необеспеченные категории крестьян за счет государственного бюджета.

В связи с этой официальной установкой крестьянская взаимопомощь являлась основой организации социального обеспечения крестьян в течение всего восстановительного периода. В соответствии с декретом возглавить дело социальной помощи нуждавшимся на селе были призваны выборные крестьянские комитеты общественной взаимопомощи. Комитеты создавались при сельских Советах и волостных исполкомах.

На крестьянские комитеты возлагались такие обязанности, как организация взаимопомощи при неурожаях, пожарах и других социальных бедствиях, распределение государственной помощи среди крестьян во всех ее формах, налаживание общественной трудовой взаимопомощи и непосредственной адресной помощи семьям инвалидов, красноармейцам и трудармейцам, впадшим в нужду, а также семьям погибших красноармейцев, вдовам и сиротам, больным и престарелым.

На основании Декрета СНК от 14 мая 1921 г. советские органы провели значительную работу по созданию крестьянских комитетов взаимопомощи. По данным И. Н. Ксенофонтова, к октябрю 1924 г. в РСФСР было организовано свыше 50 тыс. комитетов. Для выполнения возложенных на них функций по оказанию социальной помощи крестьянские комитеты получили

право использования самообложения крестьянства как источника формирования финансовых и натуральных фондов. В 1924 г.

денежный фонд крестьянских комитетов составил 3,2 млн руб., на сентябрь 1924 г. – около 5 млн руб.

Крестьянские комитеты взаимопомощи осуществляли социальную помощь нуждавшимся в виде пособий, ссуд, вспашки полей и уборки урожая, финансовой поддержкой школ, больниц, инвалидов домов, обеспечения их топливом и др. Уже в первые месяцы своей деятельности комитеты взаимопомощи оказывали заметную поддержку нуждавшимся. Комитеты Царицынской губернии в 1921 г. выдали пособий в сумме 117 тыс. руб., организовали трудовую помощь 5400 хозяйствам, обеспечили вспашку 3800 десятин земли. В Саратовской губернии крестьянские комитеты израсходовали на финансовую поддержку 225 тыс. руб., охватили трудовой помощью 35 тыс. хозяйств. В общей сложности крестьянскими комитетами взаимопомощи РСФСР обеспечена вспашка земли в 1922 г. в объеме 50 тыс. десятин, в 1923 г. – 220 тыс., в 1924 г. – 270 тыс. десятин. В целом по линии крестьянских общественных комитетов получили различную помощь в 1922 г. 376 тыс., в 1923 г. – 544 тыс., в 1924 г. – 656 тыс. хозяйств, из них трудовой помощью охвачено соответственно 105, 124 и 164 тыс. хозяйств.

На основе опыта деятельности крестьянских комитетов общественной взаимопомощи позднее возникла система крестьянских обществ взаимопомощи. В сентябре 1925 г. ВЦИК и Совнарком РСФСР утвердили “Положение о крестьянских обществах взаимопомощи”. Положение обязывало эти общества осуществлять социальное обеспечение семей военнослужащих, инвалидов и всех беднейших слоев деревни, “содействовать” государственным органам в оборудовании, содержании и снабжении находящихся на их территории инвалидов учреждений, больниц, школ, детских домов, яслей, бесплатных столовых. Для решения данных задач частично выделялись средства от государственных органов социального обеспечения. Во второй половине 20-х гг. прошлого столетия в РСФСР действовало около 60 тыс. обществ крестьянской взаимопомощи, их фонды превышали 50 млн руб.

Крестьянские общества взаимопомощи действовали в различных регионах примерно до 1930–1931 гг. С созданием колхозов отпала потребность в трудовой помощи со стороны крестьянских обществ. В новых условиях они сосредоточиваются на организации помощи колхозникам в случае болезни, утраты трудоспособности, потери кормильца и т. д.

Постепенно на смену крестьянским обществам взаимопомощи приходят кассы взаимопомощи колхозников. Их существование законодательно было закреплено постановлением ВЦИК и Совнаркома 13 марта 1931 г. Оно утвердило Положение о кассах общественной взаимопомощи колхозников. Этим нормативным документом кассам предоставлялось право создавать дома для престарелых, оказывать финансовую и натуральную помощь при болезни, увечьи, беременности.

По положению о кассах общественной взаимопомощи колхозников они должны были заниматься трудоустройством инвалидов. В 1932 г. эти кассы трудоустроили только в РСФСР на различных работах в колхозах, а также в организованных ими мастерских 40 тыс. инвалидов. Наряду с этим кассы общественной взаимопомощи открывают дома престарелых, дома инвалидов, детские ясли и сады, пункты медицинской помощи и др.

В соответствии с Примерным Уставом сельскохозяйственной артели, утвержденным ЦИК и СНК 1 марта 1930 г., на колхозы возлагалась обязанность социального обеспечения нетрудоспособных колхозников. Его условия и размеры определялись правлением колхозов с последующим санкционированием общим собранием колхозников. В новом Примерном Уставе сельскохозяйственной артели от 17 февраля 1935 г. наряду с кассами общественной взаимопомощи предусматривалось создание специальных фондов для оказания помощи престарелым колхозникам, детям-сиротам, содержания детских яслей.

3.3. Государственное социальное обеспечение и его развитие в 30–80-е гг. XX в

С окончанием восстановления народного хозяйства и переходом его к реконструкции в условиях отказа от нэповских принципов и утверждения административно-командной системы управления усиление централизации и огосударствления не могло не вызвать постоянной трансформации социального страхования в социальное обеспечение. С конца 20-х гг. прошлого века в связи с развертыванием индустриализации и численным ростом количества рабочих правительство делает определенные шаги по повышению уровня организации пенсионного обеспечения. В первом пятилетнем плане были предусмотрены меры по предоставлению льгот в пенсионном обеспечении ударникам труда, работникам с длительным стажем работы в важнейших индустриальных отраслях; планировалось улучшить пенсионное обслуживание инвалидов, расширить круг лиц, получающих пенсии по старости.

Постановлением Народного комиссариата труда от 5 марта 1928 г. впервые было введено пенсионное обеспечение по старости в текстильной промышленности. С апреля 1929 г. пенсии по старости стали получать рабочие металлургической и горной промышленности, железнодорожного и водного транспорта и целого ряда других отраслей. Важно отметить, что устанавливался самый низкий в мире порог выхода на пенсию по старости: для мужчин – с 60 лет, для женщин – с 55 лет. При этом вводились льготы занятым на производстве с тяжелыми и вредными условиями труда, где пенсии по старости назначались с 50 лет при двадцатилетнем стаже.

В новом Положении ВЦИК и СНК (март 1928 г.) было упорядочено пенсионное обеспечение инвалидов труда и семей, потерявших кормильца. Размеры пенсий устанавливались в зависимости от группы и причины инвалидности, производственного стажа и размера заработной платы. Заметной вехой в организации пенсионного дела стало Положение ЦИК и СНК о пенсиях и пособиях по социальному страхованию от 13 февраля 1930 г. В этом документе законодательство о пенсионном обеспечении рабочих и служащих было систематизировано.

Нельзя не отметить, однако, что в соответствии с официальной идеологической доктриной, предусматривавшей классовый подход в кадровой политике, в этом нормативном документе рабочим по сравнению со служащими предоставляются определенные преимущественные права на назначение пенсий. Целой группой специальных постановлений 1929–1930 гг. правительство улучшило пенсионное обеспечение учителей, агрономов и др. Эти меры 1929–1934 гг. сопровождались постоянным увеличением общего количества граждан, пользовавшихся пенсионным обеспечением.

Значительные социально-политические и экономические изменения, происшедшие в стране в процессе реализации первого и второго пятилетних планов, позволили в Конституции 1936 г. закрепить право всех граждан на социальное обеспечение по старости, болезни, утрате трудоспособности. Важнейшим шагом вперед стало установление равенства прав всех граждан на пенсионное обеспечение. Согласно новой Конституции пенсии рабочим и служащим по старости и инвалидности назначались на одинаковых условиях. Ограничения в пенсионном обеспечении и распространявшиеся на лиц, лишенных избирательных прав по социальному происхождению или положению, были отменены.

В годы Великой Отечественной войны внимание правительства было направлено на организацию социального обеспечения военнослужащих и их семей. В правительственных указах военных лет утверждался порядок назначения пенсий и пособий лицам высшего, старшего, среднего и младшего начальственного состава, определялся порядок установления пенсий и выплаты пособий семьям военнослужащих в военное время, учреждались льготы для семей погибших и без вести пропавших фронтовиков. Важным направлением социальной работы периода Отечественной войны и послевоенных лет стали социальная реабилитация раненых,

возвращение к производственной деятельности инвалидов, создание домов инвалидов и трудовых интернатов, расширение сети детских домов для детей, оставшихся без родителей.

В годы послевоенного восстановления народного хозяйства с целью подъема ведущих отраслей промышленности и привлечения трудящихся на предприятия этих отраслей указами СНК 1947–1956 гг. были установлены повышенные размеры пенсий для работников металлургической, угольной, строительной, химической и ряда других отраслей промышленности.

Дальнейшее улучшение пенсионного обеспечения связано с Законом о государственных пенсиях, принятым Верховным Советом 14 июля 1956 г. В соответствии с этим законом право на пользование государственными пенсиями было распространено на значительно больший круг лиц. В конце 50-х – начале 60-х гг. практически начался новый этап в развитии социального обеспечения. С 1961 г. существенно расширяются функции Министерства социального обеспечения РСФСР. По новому положению в его компетенцию вошли выплата пенсий, обеспечение врачебно-трудовой экспертизы, трудовое устройство и профессиональное обучение инвалидов, материально-бытовое обслуживание пенсионеров, многодетных и одиноких матерей, предоставление протезно-ортопедической помощи. С принятием в 1964 г. Закона о пенсиях и пособиях членам колхозов устанавливается всеобщее государственное пенсионное обеспечение.

Материальное обеспечение социально нуждавшихся категорий населения осуществлялось на основе трех сложившихся систем: 1) государственное социальное обеспечение, обслуживавшее военнослужащих, членов творческих союзов, учащихся и ряд других категорий граждан за счет государственных, республиканских и местных бюджетов; 2) государственное социальное страхование, распространявшееся на рабочих и служащих и находившееся в ведении профессиональных союзов;

источником его финансирования являлись взносы предприятий, учреждений, организаций и бюджетные дотации; 3) социальное обеспечение колхозников, средства на которое формировались из отчислений от доходов колхозов и дотаций по государственному бюджету. Независимо от системы, материально обеспечивавшей граждан, они были полностью освобождены от уплаты каких-либо взносов на социальное обеспечение или страхование.

С завершением процесса своего становления в 60-е гг. XX в. советское социальное обеспечение функционировало на таких принципах, как осуществление пенсионного обеспечения за счет государственных и общественных средств; всеобщий характер, т. е. предоставление права на пенсию всем гражданам в случае утраты ими трудоспособности, потери кормильца, наступления старости; равное право на пенсионное обеспечение независимо от социального положения, имущественного состояния, пола, национальной принадлежности, обеспечивающее приобретение трудового стажа для назначения пенсии; конституционно гарантированное право на труд, предоставление дополнительных льгот при назначении пенсий женщинам, особенно многодетным матерям, детям и инвалидам; многообразие форм социального обслуживания и социальной помощи, финансируемых из государственного бюджета и общественных фондов.

Среди видов материального обеспечения престарелых и нетрудоспособных ведущее место в условиях советского государства занимало пенсионное обеспечение. По мере того как право на пользование пенсиями предоставлялось все более широкому кругу лиц, численность получавших пенсию неуклонно увеличивалась. В 1941 г. количество граждан, находившихся на пенсионном обеспечении, составляло 4 млн человек, в 1967 г. – 35 млн человек, в 1980 г. – около 50 млн человек, в том числе по старости 10 млн и колхозников – 12 млн человек. Соответственно государство постоянно увеличивало ассигнования на социальное страхование и социальное обеспечение. Если в 1950 г. расходы из государственного бюджета на эти цели выражались суммой 4 млрд руб., в 1970 г. – 23 млрд руб., то в 1980 г. они достигли 45 млрд руб.

Таким образом, по сравнению с дореволюционной Россией социальное обеспечение в советский период поднялось на качественно новый уровень, превратившись в единую государственную систему, которая выступала в нескольких организационно-правовых формах, обусловленных спецификой обеспечения отдельных категорий граждан в связи с особенностями их трудовой деятельности. Благодаря глубокому и целенаправленному реформированию дела социальной помощи нуждавшимся в стране было введено полное социальное обеспечение трудящихся при всех видах потери трудоспособности, при безработице, наступлении старости или инвалидности и других предусмотренных законом случаях.

Характерными чертами социального обеспечения являлись его всеобщность, равное право на его получение, доступность условий обеспечения, предоставление многообразных видов и форм социального обеспечения, в том числе назначение пенсий по старости, инвалидности, по случаю потери кормильца, по выслуге лет; выплата пособий по временной нетрудоспособности, пособия женщинам по беременности и родам, по случаю рождения ребенка; бесплатное медицинское обслуживание, больничное и санаторно-курортное лечение; снабжение протезными изделиями; профессиональное обучение и переобучение;

направление на работу в соответствии с заключением ВТЭК; предоставление места в домах престарелых и инвалидов; содержание детей в летних лагерях отдыха и т. д.

По достоинству оценивая позитивные стороны советского социального обеспечения, в то же время нельзя его идеализировать, не видеть его серьезных недостатков и заслуживающих критики отрицательных черт. В условиях административно-командной системы была установлена государственная монополия на социальное страхование. Только высшим органам государственной власти и управления принадлежало право издавать основные нормативные акты, регламентирующие порядок организации социального страхования.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.