Семенова Елена Викторовна – канд. ист. наук, доцент Амурского государственного университета (г. Благовещенск).

Государственная социальная политика в отношении крестьян (на материалах Дальнего Востока)

В статье анализируется советский опыт социальной политики в отношении самого незащищенного в России сословия – крестьян. Рассматривается опыт создания сельских обществ взаимопомощи, их цели и задачи.

Ключевые слова: социальные права, социальное обеспечение, кресткомы.

Социальные права человека – относительно новое явление в мировой политической и правовой жизни. Борьба за их признание и защиту, активно развернувшаяся во многих странах еще во второй половине XIX в., лишь к середине XX столетия получила признание со стороны государства: в конституциях многих стран стали появляться специальные статьи, закрепившие больший или меньший круг значимых для человека социальных прав и свобод. Нельзя не отметить, что в числе первых, было Советское государство.

Но с переходом к рыночным отношениям, наше государство устранилось от решения многих социальных проблем, мотивируя это недостатком денежных средств.

Россия провозгласила себя социальным государством и закрепила это на конституционном уровне. Но именно с признанием и обеспечением социальных прав как раз и возникли серьезные социальные проблемы, вызванные сложившейся дисгармонией между провозглашенными правами и их реальным осуществлением.

Можно провести параллель между Советским государством периода становления, когда большевистское правительство, чтобы создать широкую социальную поддержку в обществе провозглашало и декларировало социальные права трудящихся, и Российским государством 90-е гг., которое, основываясь на мировой практике, провозгласило себя демократическим, правовым, социальным. Но ни Советское государство в 20-е гг., ни Российское государство в 90-е не реализовало тех положений в отношении социальных прав, которые декларировало. Рассмотрим данный тезис на примере самого незащищенного российского сословия – крестьян.

Исторически сложилось, что отечественные модели общественного (государственного) призрения дореволюционной России, а впоследствии советская модель социального обеспечения – традиционно ориентировались на социальную помощь только нуждающимся горожанам. В отношении крестьянства, самой многочисленной части населения страны, эта функция возлагалась на крестьянские общества. Так, если система социального обеспечения рабочих и служащих существовала уже к моменту принятия

Конституции СССР 1936 г., то для колхозников ее практически не было до 1965 г.

Социальное обеспечение лиц, работающих не по найму (крестьяне, ремесленники, кустари, лица свободных профессий), осуществлялось на началах взаимопомощи. Советское государство оказывало в этом организационную поддержку, но денежную – лишь в особых случаях и в небольших размерах.

На первых порах важной формой взаимопомощи в сельской местности были кресткомы – крестьянские комитеты общественной взаимопомощи, созданные при сельских советах и волостных исполнительных комитетах на основании Декрета Совнаркома от 14 мая 1921 г. Декрет ориентировал советские органы в центре и на местах на то, чтобы основную тяжесть заботы о социальном обеспечении нуждавшихся взяло на себя само крестьянство. Тем самым государство фактически признало, что оно не в состоянии содержать все социально необеспеченные категории граждан за счет бюджета, хотя в Декрете «О земле» декларировалось пенсионное обеспечение крестьян, в нем говорилось: «Земледельцы, вследствие старости или инвалидности утратившие навсегда возможность лично обрабатывать землю, теряют право на пользование ею, взамен того получают от государства пенсионное обеспечение» [1]. Прошло всего три года, и государство отказалось от взятых на себя обязательств.

В связи с этой официальной установкой взаимопомощь оставалась основой организации социального обеспечения крестьян в течение всего восстановительного периода. В соответствии с декретом, дело социальной помощи нуждавшимся на селе возглавили выборные крестьянские комитеты общественной взаимопомощи. На них возлагалась организация взаимопомощи при неурожаях, пожарах и других стихийных и социальных бедствиях путем самообложения, распределения предоставляемых в таких случаях государственных средств и организации общественной трудовой помощи. Комитеты должны были содействовать государственным органам в устройстве учреждений социального обеспечения, а также оказывать всестороннюю помощь семьям красноармейцев, инвалидам и гражданам, впавшим в нужду. Обязанностью комитетов были: разъяснение прав, защита хозяйственных и правовых интересов семей красноармейцев и маломощных хозяйств.

Советские органы провели значительную работу по созданию крестьянских комитетов взаимопомощи. По данным И.Н. Ксенофонтова, к октябрю 1924 г. в РСФСР было организовано больше 50 таких комитетов [3]. Для выполнения возложенных на них функций они получили право использовать самообложение крестьянства как источник формирования финансовых и натуральных фондов.

С углублением в деревне советской работы сфера деятельности крестьянских комитетов общественной взаимопомощи изменилась. Теперь они ставили перед собой следующие задачи:

1) восстановление и подъем сельского хозяйства на уровень современных агрономии и техники;

2) создание и укрепление в деревне всех видов кооперации, объединение маломощных и середняцких хозяйств для простейших форм коллективного труда;

3) поднятие культурного уровня деревенского населения (ликвидация неграмотности, открытие изб-читален, школ, больниц, борьба с пьянством и т. д.);

4) защита интересов батраков при найме их на работу;

5) раскрепощение женщины-крестьянки и вовлечение ее в общественную работу;

6) борьба с нищенством и беспризорностью – детской и старческой;

7) выдвижение своих кандидатов на советские и кооперативные посты.

Постановлением ВЦИК от 25 сентября 1924 г. комитеты общественной взаимопомощи были переименованы в крестьянские общества взаимопомощи. На Дальнем Востоке вопрос об организации взаимопомощи крестьян был поднят только в середине 1923 г., когда был решен вопрос о власти. Но в некоторых дальневосточных селах под влиянием острой необходимости селькресткомы организовывались самостоятельно, без каких-либо указаний сверху.

Осенью 1923 г. с целью общественного руководства организацией кресткомов в тогдашней Дальневосточной области был образован областной крестком, затем губкрестком, разработаны инструкции об организации уездных кресткомов. Но только в январе 1924 г. удалось получить достаточное количество официальных руководящих материалов, после чего появилась инструкция для сельских и волостных кресткомов. Началась массовая организация крестьянской взаимопомощи. Практическая отдача от этого стала видна уже в 1924 г.: участие в весенней посевной кампании, распределение семенной ссуды, организация общественной запашки, а также помощь маломощным хозяйствам (инвалидам, сиротам, семьям красноармейцев, безлошадным хозяйствам).

К 1 января 1925 г. в Приморской губернии, например, были организованы 538 сельских и 30 волостных крестьянских комитетов, что составляло 85% от числа имеющихся в губернии сельсоветов [4]. Приведенные цифры показывают, что селькресткомы создавались почти в каждом селе. Работа шла стихийно, без необходимого руководства и контроля. Официально за нее отвечали органы социального обеспечения, однако, они, имея малые штаты, не могли уделить этому достаточно внимания – и без того были перегружены работой.

Новизна дела, не вполне понятные большинству населения цели и задачи кресткомов – все это привело к тому, что в движении взаимопомощи крестьянства губернии проявились и отрицательные стороны. В первое время, например, некоторая часть кресткомов числилась только на бумаге и активной деятельности не вела. Волостные и уездные исполнительные комитеты не уделяли кресткомам должного внимания, в результате руководящие посты в них заняли зажиточные крестьяне, вовсе не заинтересованные в помощи беднякам. Все это заставило губкрестком принять решительные меры для

придания работе селькрестьянкомов должного направления. К 1 октября 1924 г. в губкрестьянкоме были установлены соответствующие штаты, с постоянным составом работников и инструкторов (1 инструктор в губкрестьянкоме и по 2 – в уездных) [2].

Для усиления в селькрестьянкомах влияния бедняцкого и середняцкого элемента, для изгнания из них случайно попавших представителей зажиточной прослойки по всей Приморской губернии были назначены перевыборы селькрестьянкомов под руководством реорганизованных уездных крестьянкомов. Однако результаты кампании оказались хуже, чем ожидалось. Так, из протокола заседания Дальневосточной краевой комиссии по перевыборам КОВ следовало, что перевыборная кампания крестьянкомов в Амурской и Приморской губерниях проведена слабо. И указывались причины: население не знакомо с положением о КОВ, не знает его целей и задач, идеи взаимопомощи на селе не разъясняются, связь с другими организациями поддерживается слабо, ревизионная комиссия бездействует. Следовательно, кадровый состав, обязанный знакомить сельское население с задачами крестьянкомов, сам понимал их не всегда.

Для образования волостных фондов губкрестьянкомов в течение 1924 г. было ассигновано 3500 руб. В то же время, стали создаваться фонды в уездных, волостных и сельских крестьянкомах за счет поступившего в их распоряжение конфискованного имущества, самообложения и общественных запашек, за счет эксплуатации имущества и отчислений от заработков артелей. На 1 января 1925 г. денежные фонды крестьянкомов всей губернии составляли 28288 руб., натуральные (главным образом, сельскохозяйственный инвентарь) – 14309 руб. Цифры далеко неполные, так как не все селькрестьянкомы предоставляли данные о своих фондах.

В работе крестьянкомов при создании собственных фондов были допущены нарушения, например, налогами облагались члены крестьянкомов, что по инструкции НКСО считалось недопустимым.

Чтобы получить полные данные, было проведено исследование деятельности селькрестьянкомов. Оказалось, что процент крестьян в селькрестьянкомах высок, но в работе по взаимопомощи они участвуют весьма слабо. Чаще всего такую работу ведут служащие, секретари сельсоветов, учителя и другие лица, не принадлежащие к крестьянству. Однако из-за перегруженности прямыми обязанностями они тоже не могут уделить этой работе достаточно внимания. Зачастую по личному усмотрению они придают крестьянской взаимопомощи форму разного вида благотворительности, вопросы решают единолично и даже вопреки мнению остальных членов крестьянкомов. Руководители крестьянкомов – нередко люди без хозяйственного опыта, к тому же, не способные вести хотя бы простую отчетность.

Было обследовано 5 волкрестьянкомов (65%) и 59 селькрестьянкомов (35%). Из крестьянкомов 45 (76%) имели денежные фонды, 26 (43%) – материальные. По данным обследования, работоспособных среди селькрестьянкомов было 29 – 49%; средних – 12 – 20%; неработоспособных – 18 – 31%. Приход-расход

обследованных кресткомов составлял: волостных ККОВ – 520 руб. 23 коп. и 146 руб. 89 коп.; сельских – 1612 руб. 23 коп. и 1207 руб. 19 коп.

Учет лиц, нуждающихся в помощи, показал, что на 15126 дворов с 106202 проживающими к числу нуждающихся относятся: семьи красноармейцев – 66 (484 человека), семьи с вдовами и сиротами – 278 (966 человек), впавшие в нужду – 582 (3266 человек), инвалиды – 129 человек [5].

Из приведенных данных видно, что каждый двор состоял, в среднем, из 7 человек. Если нуждающихся распределить по числу дворов, то на каждые три двора приходится один нуждающийся.

Итак, социальное обеспечение крестьян в середине 20-х гг. было возложено на комитеты крестьянской взаимопомощи, а роль государства заключалась, прежде всего, в обеспечении соответствующей правовой базы. Ясность в законодательство внесло «Положение о крестьянских обществах», утвержденное ВЦИКом 25 сентября 1924 г. В нем объяснялось: кто может быть членом крестьянского общества взаимопомощи; как оно организуется (добровольно, по постановлению большинства общего собрания граждан села, и эта добровольность не индивидуальная, а коллективная: если большинство граждан села являются членами общества, то и остальные обязаны выполнять постановления комитета общества); кто распоряжается средствами общества (само общество, без вмешательства каких-либо советских органов).

В Положении четко изложены налоговые льготы крестьянских обществ взаимопомощи в отношении их предприятий и общественных запашек, а также точно определены источники накопления денежных и материальных средств общества. Одним из первых источников названы членские взносы, построенные на классовом принципе (кто зажиточнее, тот платит больше). Уплата членских взносов должна быть добровольная, откровенный административный нажим не допускается. Но возможно использование следующей схемы: на неисправных плательщиков сначала оказывается товарищеское воздействие, а если они продолжают упорствовать, дело можно направлять в нарсуд.

Крестьянские общества взаимопомощи действовали в регионах России до 1930 – 1931 гг. С созданием колхозов потребность в них отпала. В соответствии с Примерным Уставом сельскохозяйственной артели, утвержденным ЦИК и СНК 1 марта 1930 г., на колхозы возлагалась обязанность социального обеспечения нетрудоспособных колхозников.

Социальные права крестьян, провозглашенные в первых декретах советской власти, не были осуществлены в полном объеме. Крестьяне не были охвачены социальным страхованием, они могли рассчитывать только на помощь кресткомов, которые, как показано, оказались малоэффективными.

Сегодня международным документом, закрепляющим социальные права личности является Всеобщая декларация прав человека, в которой говорится: «Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благополучия его самого и его семьи, и права на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к

существованию по не зависящим от него обстоятельствам» (ч. 1. ст. 25). К важнейшим социальным правам относятся: право на труд, свободный выбор места жительства, на защиту от безработицы, на справедливое вознаграждение и равную оплату за равный труд, право на жизненный уровень, необходимый для поддержания здоровья и благосостояния человека и его семьи, на отдых и досуг, на образование, на социальную и медицинскую помощь.

Но применительно к сельскому населению данные социальные права пока что не реализуются в полном объеме.

Литература и источники:

1.Декреты советской власти. – М., 1957. – Т. 1. – С. 37.

2.Дальневосточный край в цифрах. – Хабаровск, 1929. – С. 35.

3.Ксенофонтов, И. Состояние развития социального обеспечения в РСФСР / И. Ксенофонтов. – М., 1925. – С. 28.

4.Советское Приморье. – 1925. – № 7. – С. 100.

5. Советское Приморье. – 1925. – № 8. – С. 107.