Петрова Ольга Александровна – ассистент кафедры социальная работа ГОУ ВПО «Комсомольский-на-Амуре государственный технический университет» (г. Комсомольск-на-Амуре). E-mail: petr0va@mail.ru

Создание и функционирование системы социального обеспечения на Дальнем Востоке России в конце XIX – начале XX вв.

Социальное обеспечение представлено в виде системы, включающей государственную, церковно-приходскую и общественно-благотворительную помощь. Характеризуется ее становление на рубеже веков.

Ключевые слова: социальное обеспечение, Дальний Восток, система, становление, государственная помощь, церковное призрение, благотворительность, пособия, льготы.

Термин «социальное обеспечение» стал употребляться в России после Октябрьских событий 1917 года и подразумевал государственную систему обеспечения и обслуживания малообеспеченной и нетрудоспособной части населения. Однако как вид деятельности социальная защита населения стала формироваться в нашей стране на рубеже XIX – XX веков система социального обеспечения включала в себя частную благотворительность, государственные формы помощи, церковно-приходское призрение, была сориентирована, по большей части, на предупреждение нищеты. Поэтому автор счел возможным применить эту терминологию для обозначенного периода.

Становление системы социального обеспечения на Дальнем Востоке России еще недостаточно исследовано. Среди архивных материалов встречаются сведения о деятельности общественных и государственных институтов помощи населению, которые рассматриваются в качестве автономных структур. В данной статье предпринята попытка описания основных предпосылок становления системы социального обеспечения на востоке страны и роли образующих ее структур.

Во второй половине XIX века приоритетной государственной задачей являлось скорейшее заселение восточных окраин, закрепление населения в регионе. Основную массу переселенцев представляли крестьяне, социально-экономическое положение которых было различным. Если в середине XIX века среди населения Дальнего Востока России преобладал зажиточный континент, то к началу XX века большая часть новоселов была представлена малоимущими переселенческими семьями. Естественным последствием бедности явилось распространение в регионе нищеты, детской безнадзорности, попрошайничества, увеличение уровня смертности.

Отрицательные тенденции в социальной сфере региона усугублялись сложной военно-политической ситуацией. С началом Русско-японской, а затем Первой мировой войн здесь появились нуждающиеся в помощи

раненые и увечные воины, а также члены семей воинов запаса, призванных на фронт.

К основным видам социальной помощи населению, получившим распространение в дальневосточном регионе на рубеже XIX – XX веков, относится предоставление льгот и пособий, ссуд на обзаведение домашним хозяйством, обеспечение населения бесплатной медицинской помощью, в том числе бесплатным содержанием в больницах и социальными услугами (содержание в богадельнях, трудоустройство и т. д.). Кроме того, социальное обеспечение в дореволюционной России уже включало страхование работающей части населения от несчастных случаев на производстве.

Государственная помощь населению региона осуществлялась посредством предоставления ссуд, льгот и пособий. Первым законодательным актом по ссудному обеспечению явились «Временные правила о добровольном переселении сельских обывателей и мещан земледельцев на казенные земли» [1], принятые в 1904 г. Размер материальной помощи, согласно данному законодательному акту, составлял 200 рублей на одну семью и предназначался на хозяйственное устройство переселенцев.

Основания и порядок выдачи ссуд были отражены в циркуляре Главного управления землеустройством и земледелием № 22 от 2 апреля 1908 года [2]. Согласно данному циркуляру переселенцы получали 150 рублей на семью в первый год после водворения на Дальний Восток. На следующий год ссуды выдавались только особенно нуждающимся крестьянам в размере не более 50 рублей на одну семью.

Правила выдачи ссуд изменились в 1912 г. с принятием Закона «Об изменении правил выдачи ссуд на хозяйственное устройство переселенцев» [3]. По новому положению максимальный размер ссуды для Приамурского края равнялся 400 руб. Половина денежных средств выдавалась семье сразу, вторая – только после установления местным чиновником факта целевого расходования средств.

Переселенческим семьям, водворявшимся в край на собственные средства, выдавались ссуды сроком на 33 года. Первые 5 лет переселенцы пользовались ссудой без уплаты процентов. В дальнейшем они платили ежегодно по 6% от полученной ими суммы [4].

Перечень льгот, предоставлявшихся переселенцам, постоянно менялся, что было обусловлено определенными причинами: изменением их социально-экономического положения, сменой приоритетов в государственных задачах. Так, Закон от 26 марта 1861 г. «Правила для поселения русских и иностранцев в Амурской и Приморской областях Восточной Сибири» разрешил льготное добровольное переселение крестьян в эти местности с правом приобретения земли в собственность [5]. Желающие поселиться целым обществом (не менее 15 семейств) получали сплошной участок земли размером в 100 десятин. Кроме того, переселенцы освобождались от рекрутской повинности в течение 10 наборов, от уплаты

подушной подати в течение 20 лет и лишь по окончании этого срока должны были платить незначительную поземельную подать.

Льготы в землепользовании получили и казаки. В июне 1860 г. было принято «Положение об Амурском казачьем войске», согласно которому казачьи офицеры получали от 200 до 400 десятин земли, а рядовые казаки – 30 десятин на мужскую душу [6].

Практика обеспечения льготами изменилась с принятием 22 июня 1900 г. Положения Комитета Сибирской железной дороги «Об образовании переселенческих участков в Амурской и Приморской областях», лишившего переселенческие семьи права получать стодесятинные земельные наделы [7]. С 1 января 1901 г. наделение землей крестьян осуществлялось из расчета 15 десятин удобной земли на душу мужского пола, включая лесные пространства. Несмотря на уменьшение земельных наделов в 2 раза, крестьяне, переселившиеся на восточную окраину, находились в более выгодных условиях землепользования по сравнению с крестьянскими семьями европейской части России.

Пособия (как один из видов государственного социального обеспечения) предусматривались в натуральной и денежной формах. Ими пользовались практически все категории граждан Дальнего Востока. Крестьянам и демобилизованным солдатам выдавались денежные пособия на постройку дома, а также пособия в виде бесплатного выдачи леса, инвентаря и продовольствия.

После окончания срока каторжных работ каторжане также получали пособие в виде строевого леса для строительства дома и возведения хозяйственных построек. Кроме того, им отпускалось железо, стекло, гвозди, топоры, пилы, лопаты и другой необходимый инвентарь.

Правом на денежное пособие пользовались ссыльнопоселенцы, впервые вступающие в брак. Женщинам устанавливалась выплата в размере 50 рублей, мужчинам – 30 [8].

В годы Первой мировой войны были назначены специальные пособия для поддержки семей вольнонаемных мастеров, рабочих и низших служителей казенных заводов, фабрик, мастерских, из которых были призванные лица на военную службу. Пособия выдавались из расчета заработной платы кормильца. Так, семье, в которой оставалась жена и более трех детей, причиталась денежная помощь в размере 1⁄2 получаемого мастеровым или рабочим заработка. Для семьи, в состав которой входили жена и не более трех детей или только жена, размер пособия составлял 1⁄3 и 1⁄4 заработка, получаемого главой семейства.

Ускоряющиеся темпы промышленного развития на востоке страны и в России в целом в начале XX века способствовали принятию законов о социальном страховании рабочих.

Первым законодательным актом, регламентировавшим пенсионное страхование рабочих, стали временные Правила «О пенсиях рабочим казенных горных заводов и рудников, утратившим трудоспособность на заводских или рудничных работах» от 15 мая 1901 г. [9]. Эти правила

законодательно закрепили право рабочих на пенсионное обеспечение в случае получения профессиональной травмы. Кроме того, этим документом предусматривалось предоставление пенсий из государственной казны семьям тех рабочих, которые погибли на производстве.

Размер пенсии определялся в соответствии со средним годовым окладом жалованья рабочего. В случае увечья или болезни, повлекшими за собой полную неспособность к труду, потерпевшему назначалась пожизненная пенсия. Ее размер составлял 2/3 среднего годового оклада жалованья рабочего.

В дополнение к данному нормативно-правовому акту 2 июня 1903 г. был принят Закон «О вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев рабочих и служащих, а равно членов их семей в предприятиях фабрично-заводской, горной и горнозаводской промышленности» [10]. Он предусматривал предоставление денежных выплат в случае смерти или увечья рабочих на производстве. Однако этот закон не учитывал потерю трудоспособности по болезни, старости, общей инвалидности. К 1909 г. действие закона распространилось практически на все категории рабочих, за исключением лиц, занятых в сезонном строительстве, сельском хозяйстве, ремесленников.

Большие перемены в практике страхования рабочих произошли незадолго до Первой мировой войны. Социальное страхование вменялось в обязанность не одному предпринимателю, как это было раньше, а целой группе владельцев предприятий данной отрасли производства. Создаваемые ими страховые товарищества несли ответственность перед пострадавшими рабочими, выступали гарантом права на получение материальной помощи. Новым элементом в обязательном страховании стало создание фабричных касс. Они предназначались для аккумуляции средств на выплату пенсий и пособий, формировались частично за счет государственного пособия, частично – за счет взносов самих участников кассы. В качестве примера может служить пенсионная касса, созданная при Уссурийской железной дороге.

Церковно-приходское обеспечение включало оказание материальной, продовольственной помощи нуждающимся категориям населения, предоставление социальных услуг. Материальная помощь оказывалась бедным лицам духовного звания, семьям, не имеющим средств для нормальной жизнедеятельности, семьям военнослужащих, раненым, увечным и больным воинам, бедным ученикам прихода.

23 декабря 1859 г. были приняты «Правила об обеспечении и устройстве духовенства в Приамурском крае, областей – Приморской и Амурской» [11], в которых предусматривалось обеспечение духовенства не деньгами, а хлебом. Позже вступило в силу «Положение о предоставлении духовенству Камчатской епархии некоторых прав и свобод». Оно регламентировало начисление пенсий, единовременных выплат, прибавки к жалованью священнослужителям [12].

В исторической литературе и архивных материалах отсутствуют сведения о размере пособий семьям, не имеющим средств для нормальной жизнедеятельности. Однако известно, что пособия назначались временно и постоянно. В первом случае пособия выдавались, если требовалось немедленное удовлетворение нужды. Например, на приобретение лекарств или погребение усопшего. Во втором случае пособия назначались тем бедным, которые по болезни, по «многосемейности», по старости не могли собственным трудом заработать средств на приобретение продуктов питания и не получали никакой определенной помощи от родственников.

Социальная деятельность Русской православной церкви на Дальнем Востоке отражала специфику времени. В годы Первой мировой войны она была направлена на оказание помощи солдатам, пострадавшим от военных действий, а также их семьям. Размер денежного пособия для данной группы населения варьировался от 3 руб. 50 коп. до 9 руб. в зависимости от степени нужды. В 1914 – 1915 гг. пособием воспользовались 137 семей [13].

Обязанности по материальному обеспечению бедных учеников прихода были возложены на братства и приходские общества вспомоществования нуждавшимся воспитанникам. В 1911 г. в Амурской области существовало 4 таких общества: при духовной семинарии, Благовещенском епархиальном женском училище, Благовещенской мужской гимназии, Алексеевской женской гимназии [14]. Предоставляемые ими пособия предназначались на оплату проезда до места проживания, приобретение вещей, книг, медикаментов.

К социальным услугам церкви на Дальнем Востоке относились: содержание неимущих в богадельнях, детей-сирот – в приютах при церквях, поиск мест работы для безработных, предоставление особо нуждавшимся бесплатных горячих обедов в столовых и чайных городов.

В социальном обеспечении населения участвовали и общественные организации. Их социальная деятельность включала следующие виды: оказание медико-социальных услуг, материальную поддержку в виде денежных пособий, продовольственную помощь, социальную поддержку сирот, помощь в трудоустройстве. В конце XIX – начале XX веков благотворительные общества были образованы во всех крупных городах Дальнего Востока – Хабаровске, Владивостоке, Благовещенске.

Например, Хабаровское благотворительное общество было образовано в феврале 1890 г. на основании устава, утвержденного министром внутренних дел. Его средства формировались за счет членских взносов, благотворительных пожертвований. Комитет общества осуществлял практику по следующим направлениям: оказывал помощь престарелым, увечным, неспособным к труду, больным; предоставлял денежные пособия вдовам на приобретение билетов на поездку до дома, а также выдавал пособия семьям, не имевшим средств для воспитания своих детей; содержал детей, оставшихся без попечения родителей; участвовал в мероприятиях по трудоустройству безработных; снабжал больных бесплатными лекарствами.

На попечении общества состояли представители всех социальных слоев отставные чиновники и их семьи, крестьяне, ссыльнопоселенцы, казаки, мещане, солдаты, матросы, офицеры [15].

Таким образом, дореволюционная система социального обеспечения Дальнего Востока включала государственное, церковно-приходское, общественное социальное обеспечение. Наибольшее распространение получило государственное обеспечение. Денежные выплаты из государственной казны в виде пенсий, пособий, ссуд стали серьезным подспорьем формировавшемуся населению региона. По мере возможности государственные органы власти стремились оказать помощь и поддержку всем нуждавшимся. В тех случаях, когда это было невозможно, часть обязанностей по социальному обеспечению делегировалась церковным приходам и общественно-благотворительным организациям. Благодаря такому разностороннему участию в социальном обеспечении на Дальнем Востоке удалось закрепить на постоянное место жительства значительное количество населения.

Литература и источники:

1. Полное Собрание Законов (ПСЗ) III. – Т. XXIV. – 1904. – № 24701.

2. Сборник законов и распоряжений по землеустройству (по 1 июня 1908 г.). - СПб., 1908. – С. 1186.

3. Сборник узаконений и распоряжений правительства, издаваемых при правительствующем Сенате. - СПб., 1912. Отдел 1. № 1439. – С. 415.

4. Сборник узаконений и распоряжений о переселении. Вып. VIII. – СПб., 1901. – С. 218.

5. ПСЗ. II. – Т. XXXVI. – 1861. – № 36928.

6. ПСЗ. II. – Т. XXXV. – 1860. – № 35857.

7. Сборник узаконений и распоряжений о переселении. Вып. VIII. – СПб., 1901. – С. 221.

8. Кораблин, К. К. Штрафная колонизация Дальнего Востока России (исторический опыт административного и организационно-правового управления всероссийской каторгой на острове Сахалине во второй половине XIX – начале XX вв.) / К. К. Кораблин // Власть и управление на Востоке России. – 2004. – № 3. – С. 111.

9. Уставы о пенсиях и единовременных пособиях. Т. III. // Свод законов Российской империи. – Кн. 2. – СПб., 1906. – С. 507.

10. Галлямова, Л. И. Дальневосточные рабочие России во второй половине XIX – начале XX в. / Л. И. Галлямова. - Владивосток, 2000. – С. 222.

11. Государственный архив Амурской области (ГААО). – Ф. 4 – И. – Оп. 1. – Д. 174. – Л. 58.

12. Российский государственный исторический архив Дальнего Востока (РГИА ДВ). – Ф.1. – Оп. 1. – Д. 5993. – Л. 6.

13. Приамурские ведомости. – 1915. – 5 ноября. – Л. 280.

14. Обзор Амурской области за 1911 г. – Благовещенск, 1911. – С. 54.

15. Отчет о деятельности Хабаровского благотворительного общества за 1890 год. – Хабаровск, 1891. – С. 6 – 11.