

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЛЬГОТ И ПРЕИМУЩЕСТВ НАСЕЛЕНИЮ И ЕЕ РЕАЛИЗАЦИЯ В РСФСР (1950–1980-е годы)

В. А. Перцев

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 22 ноября 2012 г.

Аннотация: проанализированы основные направления государственной политики по организации социальной защиты населения в 1950–1980-е гг. Представлены основные группы граждан, подлежащих льготному обеспечению. Систематизированы сведения о льготах и преимуществах социально не защищенных слоев населения РСФСР.

Ключевые слова: социальное развитие, льготы и преимущества, пособия, социальная помощь, льготное обеспечение, дети-сироты.

Abstract: the article deals with the governmental policy in social defence of the population of Russia in 1950–1980. The main groups of citizens let to the benefits are depicted. The items dealing with the defence of the socially undefended strata are systemized.

Key words: social development, benefits, social care, infants.

Постепенно развивавшаяся и укреплявшаяся социальная политика Советского государства могла не только ориентироваться на работоспособное население, активно участвовавшее в производственной деятельности и обеспечивавшее себя всем необходимым с помощью стабильной и достаточно высокой заработной платы, но и должна была учитывать наличие многих других менее защищенных групп. За пределами основного населения оказывалась огромная по численности часть, рассчитывавшая лишь на помощь государства. К числу социально не защищенных граждан относились дети-сироты, матери-одиночки, многодетные семьи, инвалиды войны и труда и многие другие.

Данную категорию граждан условно можно распределить по нескольким группам. Первую группу составляли дети, оставшиеся без попечения родителей; дети-инвалиды; подростки, в силу определенных жизненных обстоятельств вынужденные устраиваться на работу, не достигнув совершеннолетия и не получив необходимой общеобразовательной и профессиональной подготовки. Во вторую группу включались одинокие матери, вынужденные воспитывать детей без мужа; молодые семьи, пока не способные обеспечить себя всем необходимым; многодетные семьи; семьи, вынужденные переехать на постоянное место жительства в другие регионы и в силу определенных причин не устроившиеся на новом месте жительства. В третью группу входили инвалиды войны и труда, семьи военнослужащих, погибших на фронте. Четвертая группа состояла преимущественно

из одиноких пенсионеров, в силу слабости здоровья оказавшихся не в состоянии обеспечивать дальнейшее самостоятельное проживание. Пятая группа включала временно оказавшихся без работы, а также уволенных в запас военнослужащих.

Перечисленные категории населения с полным основанием относились к группе «льготники», и над ними брало шефство государство, используя для этого возможности органов социального обеспечения, государственных и общественных организаций, школьников и студенческую молодежь. Главной целью социальной работы среди исследуемых групп населения являлось обеспечение хотя бы минимальных жизненных условий и недопущение углубления их тяжелого бытового положения. Определенные льготы предусматривались также для заслуженных доноров, заслуженных изобретателей и рационализаторов, членов семей погибших военнослужащих, награжденных орденами и медалями СССР, родственников бывших репрессированных и в последующем реабилитированных советских граждан; лиц, работавших в районах Крайнего Севера.

Кроме этого, в Советском государстве сложилась и особая группа льготников. В ее состав входили бывшие и действительные сотрудники государственного и партийного аппарата, военнослужащие, выполнявшие свой долг на полях сражений в мирное время, заслуженные работники различных отраслей народного хозяйства, образования и здравоохранения, культуры и искусства, а также многие другие категории. Для поддержания высокого жизненного уровня данной группы и в целях определенной компенсации

за ранее выполнявшиеся ответственные обязанности для этих льготников устанавливались дополнительные разновидности денежной и продовольственной помощи. Предусматривались и такие льготы, как первоочередное обеспечение жильем, товарами первой необходимости и длительного пользования. Для них создавались льготные пункты по приемке индивидуальных заказов на продовольственные и промышленные товары, специальные распределители, закрытые для массовых посещений населения поликлиники и больницы. Наличие такого значительного числа граждан, выделявшихся в силу объективных или субъективных причин из общего состава населения страны, в большей степени свидетельствовало о том, что в то время отсутствовали реальные возможности для одновременного и значительного улучшения жизненных условий народа в целом. Поэтому государство брало на себя обязанность позаботиться о самых обездоленных и самых отличившихся гражданах в надежде на то, что остальная часть населения изыщет возможности самостоятельно обеспечить себя всем необходимым.

На протяжении 1950–1980-х гг. перечень льгот и преимуществ постоянно пересматривался и расширялся и в конечном итоге вобрал в себя достаточно объемный список дополнительно предоставляемых населению возможностей. Этот список включал льготы по налогам и сборам; жилищные льготы; льготы в области здравоохранения; льготы в области образования; льготы по перевозкам; почтовые льготы; дополнительные денежные выплаты и пособия; льготы по труду и социальному страхованию.

Одним из важнейших направлений социальной политики Советского государства являлось обеспечение максимального внимания к проблемам детей-сирот и детей-инвалидов. Великая Отечественная война и послевоенная разруха оказали значительное влияние на жизнь и взросление детей и подростков. Многие из них потеряли родителей и оказались сиротами. Значительная часть в период войны попали в концентрационные лагеря, располагавшиеся на территории Германии, других стран Европы, и после возвращения на родину не смогли обрести семью. Определенная группа детей и подростков оказались без попечения родителей в мирное время. И непосредственно в послевоенное время, и на протяжении 1950–1970-х гг. высшими органами государственной власти и управления страны принимались многочисленные решения, направленные на создание необходимых жизненных условий для детей, оставшихся без родителей. Постоянно расширялась сеть детских домов, улучшались условия проживания в них детей и подростков, предпринимались меры по организации профессионального обучения детей-сирот и детей, оказавшихся без попечения родителей и дальнейшего их трудоустройства.

В 1980-е гг. реализация аналогичных направлений социальной политики была не только продолжена, но и приобрела отличительные особенности. 5 января 1984 г. Совет Министров СССР принял постановление «Об общеобразовательных школах-интернатах, детских домах и других интернатных учреждениях» [1, с. 307–315]. В соответствии с ним намного увеличивалось государственное финансирование строительства и содержания различного рода школ-интернатов и детских домов. Предусматривалось значительно улучшить пребывание детей-сирот в детских домах и интернатах, совершенствовать их общеобразовательную и профессионально-техническую подготовку.

31 июля 1987 г. было принято постановление Совета Министров СССР № 872 «О мерах по коренному улучшению воспитания, обучения и материального обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», в котором не только обращалось внимание на организацию их жизни и деятельности в подростковый период, но и создавались условия для обеспечения всем необходимым в период профессионального обучения и жизненного обустройства. Органы власти и управления были обязаны своевременно решать жилищные проблемы детей-сирот, обеспечивать их благоустроенным жильем после выхода из детских домов и домов-интернатов и трудоустройством [2, с. 281].

17 августа 1988 г. Советом Министров СССР было утверждено постановление «О создании детских домов семейного типа», в котором отмечалось, что действующая в стране система воспитания и социальной защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в новых условиях развития общественных отношений требует дальнейшего совершенствования. Указывалось, что наряду с осуществляемыми мерами по улучшению воспитания, обучения и материального обеспечения детей-сирот в домах ребенка, детских домах и школах-интернатах необходимо использовать другие гуманные формы воспитания этих детей. Отмечалось, что: «Принципиально новой формой для воспитания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, должен стать детский дом семейного типа. Детские дома семейного типа помогут каждому ребенку обрести чувство уверенности в своих силах, убежденности в том, что он необходим людям, выработать у него полезные качества для участия в производственной и общественной жизни страны» [3, с. 459–460].

Исходя из такого определения значимости предлагаемых решений, признавалось необходимым включить в состав детских домов семейного типа детские городки, созданные из многоквартирных многокомнатных домов для проживания семей, воспитывавших не менее десяти детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также отдельные семьи, на воспитании которых находились не менее

Интернатские учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в РСФСР во второй половине 1980-х гг., (на конец года) [4, с. 243]

Учреждения	Год				
	1985	1986	1987	1988	1989
Дома ребенка					
Число	283	283	280	274	272
В них детей, тыс.	21,9	21,3	20,8	19,9	19,3
Детские дома					
Число	565	567	565	546	544
В них детей, тыс.	63,0	59,1	54,7	47,3	43,6
Школы-интернаты					
Число	134	150	187	194	185
В них детей, тыс.	38,8	44,5	48,4	41,1	36,1

пяти детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, проживавшие в многокомнатных отдельных квартирах в обычных домах, специализированных домах или в группах таких домов. Устанавливалось, что в состав детских городков включаются: жилые дома, средняя школа с клубным комплексом, спортивно-оздоровительный центр с плавательным бассейном, детские дошкольные учреждения, обслуживающие одновременно детей прилегающих жилых районов, хозяйственный и лечебно-профилактический блоки, приусадебные и иные земельные участки для совместного производительного труда детей и взрослых. Общая численность детей в одном детском городке, как правило, должна была составлять 150–200 человек. Отмечалось также, что: «Со стороны многих советских людей проявляется активная гражданская позиция в заботе об улучшении условий жизни и воспитания осиротевших детей и стремление участвовать личными средствами в этом благородном, патриотическом деле. В целях предоставления населению возможности широкого участия в оказании материальной помощи детским домам семейного типа разрешить Советскому детскому фонду имени В. И. Ленина выпускать специальные благотворительные билеты стоимостью 1 рубль, 3 рубля, 5 рублей, 10 рублей и 25 рублей. Средства от распространения этих билетов направлять на развитие материально-технической базы и содержание таких детских домов» [3, с. 460–465].

Принятые решения оказали значительное влияние на функционирование государственной системы социальной защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. О созданной сети интернатских учреждений в РСФСР в 1980-е гг. и численном составе находившихся в них детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, свидетельствуют материалы таблицы.

На основе анализа таблицы можно констатировать, что на протяжении второй половины 1980-х гг. на территории РСФСР наблюдалось постоянное сокращение числа домов ребенка и детских домов при соответствующем сокращении численности находившихся в них детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Объяснялось это, прежде всего, общим снижением численности детей, оставшихся без родителей, а также положительными результатами в деятельности органов социального обеспечения по организации процесса усыновления детей-сирот. Вместе с тем за эти же годы произошло увеличение числа школ-интернатов. Достаточно высоким был удельный вес находившихся в них подростков. Можно предположить, что в структуру школ-интернатов включались не только учреждения для сирот, но и те, в которых находились подростки, имевшие родителей. Оказались они в таких школах-интернатах вследствие различных обстоятельств: в одних случаях, связанных со специальной спортивной или музы-

кальной профессиональной подготовкой, в других – вследствие отдаленности общеобразовательных учебных заведений от мест постоянного проживания подростков.

Кроме этого, в конце 1989 г. в школах-интернатах для детей с недостатками умственного или физического развития воспитывались 44 тыс. детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в школах-интернатах общего типа – 40 тыс., в детских домах – 39 тыс., в школах-интернатах для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, – 34 тыс., в домах ребенка – 4 тыс. Находились под опекой 174 тыс. и на усыновлении 125 тыс. детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей [4, с. 243].

К социально не защищенным гражданам РСФСР относилась и значительная группа детей-инвалидов. Несмотря на высокие темпы развития системы здравоохранения в СССР и снижение детской смертности во время родов, во многих семьях продолжали рождаться дети-инвалиды. Определенная часть детей становилась инвалидами уже в процессе взросления. Семьи, имевшие детей-инвалидов, не только испытывали постоянные моральные трудности, но и сталкивались со значительными материальными проблемами. Родителям приходилось постоянно вывозить детей в медицинские учреждения, располагавшиеся в областных или столичных городах, длительное время обеспечивать их в период нахождения в лечебных учреждениях. Для лечения хронических детских заболеваний требовались не только определенные финансовые средства, но и постоянное внимание и забота родителей. Многие родители в таких семьях вынуждены были уволиться с работы и уделять постоянное внимание своим детям. Для того чтобы поддержать семьи, имевшие детей-инвалидов, 23 мая 1979 г. было принято совместное постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении материального обеспечения инвалидов с детства». В содержательной части данного документа предусмат-

ривалось повышение с 1 января 1980 г. размера пособий инвалидам с детства, достигшим 16 лет: по I группе инвалидности – с 16 до 30 рублей, по II группе инвалидности – с 16 до 25 рублей в месяц. Одновременно вводилась выплата пособия в размере 20 рублей в месяц на детей – инвалидов с детства в возрасте до 16 лет. Выплата указанных пособий производилась за счет средств государственного бюджета. Предусмотренные этим постановлением ежемесячные пособия назначались специальными комиссиями по назначению пенсий, создававшимися при исполнительных комитетах районных и городских Советов народных депутатов [5, с. 293]. Размеры пособий инвалидам с детства были повышены также в 1987 г.

В то же время, несмотря на принимавшиеся решения, положение детей-сирот и детей-инвалидов продолжало оставаться недостаточно обеспеченным. Выступая на XXV конференции Воронежской областной организации КПСС 16 декабря 1988 г., М. И. Картавецва – учитель средней школы № 78 г. Воронежа, являвшаяся одновременно председателем областного отделения Детского фонда имени В. И. Ленина, сказала: «Забота о здоровье детей – самое приоритетное направление в работе областного отделения Детского фонда на сегодняшний день. Оно проявляется в трех крупных акциях, на реализацию которых направлены все наши усилия. Это – организация центра по охране материнства и детства с хорошо налаженной службой медицинской генетики и дородовой диагностики, на базе построенной первой очереди областной детской клинической больницы. Организация детского восстановительного центра для детей с патологией опорно-двигательного аппарата, для чего нам необходимо получить здание старого Дома политического просвещения, и вроде бы его пообещали. Это строительство на базе Павловского детского санатория корпуса, который вошел бы в санаторный комплекс как круглогодичный пионерский лагерь для детей-инвалидов детства. Я мечтаю об этом. Я мечтаю, чтобы дети-инвалиды слышали горн пионерский не только по радио, но и ранним летним утром в своем пионерском лагере. К нам обращаются директора интернатов с просьбой выделить средства на оформление зала, на ремонт крыши, на приобретение инструментов для оркестра и получают отказ. Думается, что мы поступаем правильно. У доброго поступка, у человеческого милосердия должно быть точное назначение – поправить здоровье нашим детям. При создании Фонда предполагалось, что будут добровольные взносы граждан, предприятий, учреждений, учебных заведений, сборы от благотворительных концертов и т.д. Их собрали мы, начиная с первого мая, помимо отчислений в г. Москву, 206 643 руб. 65 коп., не считая 10 тыс., что перечислило областное отделение детям Армении и 2 тыс. руб., потраченных на оказание помощи детям из многодетных семей.

Двести тысяч рублей – это много по сравнению с Курском, Орлом и Тамбовом, но это очень мало по сравнению с Волгоградом, Челябинском, Куйбышевском и другими крупными городами. Почему? Причины две: не все районы области, предприятия одинаково внимательно отнеслись к просьбе о перечислении денежных средств на счет фонда. Я сейчас не называю имен, но вот передо мной данные Воронежского отделения Государственного банка. По г. Воронежу все районы перечислили на счет № 707 по 10–12 тыс. руб., а Советский район целых 36 тыс. руб., потому что там есть механический завод, где директор и партийная организация слышат детское сердце. А вот старейшее наше предприятие – завод имени М. И. Калинина перечислил 30 руб. Я знаю, что сейчас заводу трудно, но все равно это ведь меньше, чем 0,1 копейки с каждого работника завода. По-моему это стыдно! Наш гигант – шинный завод перечислил 427 руб., а школа № 67, которая рядышком с ним, перечислила больше. Кстати такие параллели не исключение: завод «Процессор» – 481 руб. 82 коп., а школа № 78, где я работаю, 626 руб. Дети берут стакан сахара, стакан муки и дома пекут пирожные, а затем продают их друг другу. Мальши продают по 5 коп. вкусное печенье, десятиклассники скупают оптом, спускаются на этаж ниже и продают их уже по 25 коп. и таким образом собирают немалую сумму. Сельские районы тоже не очень расщедрились. Всего-навсего по 300–500 руб. поступило на счет из Верхней Хавы, Воробьевки, Каменки, никак до сих пор не отозвалось на детскую беду Поворино. Зато детство говорит сердечное спасибо Борисоглебску, Острогужску, Терновскому району, рабочим и служащим механического завода» [6, оп. 89, д. 1, л. 80–81].

20 ноября 1989 г. секретариат Воронежского обкома КПСС под председательством секретаря обкома В. Зарубина принял решение № 1-5/810 «О передаче здания Дома политического просвещения обкома КПСС областному отделению детского фонда». В информационной записке, направленной в Советский детский фонд имени В. И. Ленина, говорилось: «Решением секретариата обкома КПСС здание Дома политического просвещения обкома КПСС передается областному отделению детского фонда под центр восстановительного лечения детей-инвалидов. В настоящее время начаты проектные работы по его реконструкции» [6, оп. 92, д. 62, л. 58].

Наряду с большой группой детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, существовала также достаточно многочисленная категория детей и подростков, «оказавшихся в сложной жизненной ситуации» и вынужденных раньше времени приступить к непосредственной трудовой деятельности. В целях окончательного пересмотра чрезвычайных решений в области организации труда, принятых накануне Великой Отечественной войны, 26 мая

1956 г. Президиум Верховного Совета СССР принял Указ «Об установлении шестичасового рабочего дня для подростков от 16 до 18 лет» [7, с. 73].

Дополнением к принятому решению явился Указ Президиума Верховного Совета СССР, принятый 13 декабря 1956 г., «Об усилении охраны труда подростков», в котором рекомендовалось: «Запретить прием на работу лиц моложе шестнадцати лет. В исключительных случаях по согласованию с фабричными, заводскими или местными комитетами профсоюзов могут приниматься на работу лица, достигшие 15 лет» [7, с. 73].

Государственные решения не только ограничивали работу подростков на производстве, но и устанавливали особую ответственность руководителей предприятий за использование труда несовершеннолетних работников. В частности, 2 октября 1961 г. был принят Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения споров о возмещении предприятиями, учреждениями, организациями ущерба, причиненного рабочим и служащим увечьем либо иным повреждением здоровья, связанным с их работой», в котором говорилось следующее: «Установить, что в случае причинения по вине предприятия, учреждения, организации рабочему или служащему увечья либо иного повреждения здоровья, связанного с его работой, возмещение причиненного рабочему или служащему ущерба производится по решению администрации предприятия, учреждения, организации. При несогласии заинтересованного лица с решением администрации спор рассматривается фабричным, заводским, местным комитетом профессионального союза. Если заинтересованное лицо или администрация не согласны с постановлением фабричного, заводского, местного комитета профессионального союза, а также в случае отсутствия на предприятии, в учреждении, организации комитета профессионального союза спор о возмещении причиненного ущерба рассматривается народным судом» [7, с. 95]. Содержавшиеся в Указе статьи о возможных увечьях, полученных несовершеннолетними работниками, не только предусматривали многочисленные мероприятия по восстановлению их здоровья, но и вводили строгие наказания руководителям, разрешившим несовершеннолетним работникам трудиться на опасных для здоровья рабочих местах.

Характерной чертой периода второй половины 1950–1980-х гг. явилось значительное расширение перечня льгот и преимуществ, предоставлявшихся

государственными органами различным категориям граждан РСФСР. Особым вниманием со стороны государственного аппарата, в первую очередь, пользовались социально не защищенные слои общества: дети-сироты, матери-одиночки, многодетные семьи, дети-инвалиды, ветераны и инвалиды войны и труда. С помощью специальных партийно-государственных решений была создана разветвленная система предоставления этим категориям граждан дополнительных возможностей для выравнивания уровня их жизни с положением других, более материально защищенных граждан страны. Такая выборочная помощь государства своим гражданам оказывалась исходя из того, что для предоставления аналогичных возможностей для всего населения страны реальных условий не было. В то же время в рассматриваемые годы проявилась также и тенденция, связанная с предоставлением льгот и привилегий не только исходя из бедственного положения граждан, но и в зависимости от их принадлежности к партийному и государственному аппарату, а также к другим наиболее востребованным в социалистическом обществе сферам общественной жизни.

ЛИТЕРАТУРА

1. Справочник партийного работника / ред. кол. : К. М. Боголюбов, П. Г. Мишунин, Е. З. Разумов, Я. В. Сторожев, Н. В. Тропкин. – М. : Политиздат, 1985. – Вып. 25. – 590 с.
2. Справочник партийного работника / ред. кол. : К. М. Боголюбов, П. Г. Мишунин, Е. З. Разумов, Я. В. Сторожев, Н. В. Тропкин. – М. : Политиздат, 1988. – Вып. 28. – 704 с.
3. Справочник партийного работника / ред. кол. : К. М. Боголюбов, П. Г. Мишунин, Е. З. Разумов, Я. В. Сторожев, Н. В. Тропкин. – М. : Политиздат, 1989. – Вып. 29. – 607 с.
4. Народное хозяйство РСФСР в 1989 году : стат. ежегодник. – М. : Респ. информ.-издат. центр, 1990. – 676 с.
5. Справочник партийного работника / ред. кол. : К. М. Боголюбов, П. Г. Мишунин, Е. З. Разумов, Я. В. Сторожев. – М. : Политиздат, 1980. – Вып. 20. – 623 с.
6. Государственный архив общественно-политической истории Воронежской области (ГАОПИ ВО). – Ф. 3.
7. Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР : в 4 т. – 1938–1975 гг. / ред. кол. : В. И. Васильев, П. П. Гуреев, М. И. Юмашев. – М. : Изв. Советов депутатов трудящихся СССР, 1975. – Т. 3. – 480 с.

Воронежский государственный университет

Перцев В. А., кандидат исторических наук, доцент кафедры отечественной истории новейшего времени и историографии

E-mail: sov@hist.vsu.ru

Тел.: 8(473) 239-29-35

Voronezh State University

Pertsev V. A., Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of the Modern History of Russia and Historical Records Department

E-mail: sov@hist.vsu.ru

Tel.: 8(473) 239-29-35