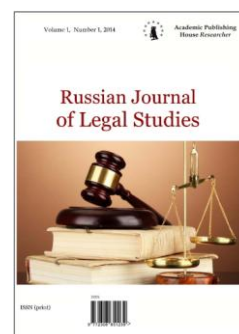


Copyright © 2014 by Academic Publishing House *Researcher*

Published in the Russian Federation
 Russian Journal of Legal Studies
 Has been issued since 2014.
 ISSN: 2409-627X
 Vol. 2, No. 2, pp. 64-70, 2014

DOI: 10.13187/issn.2409-627X
www.ejournal25.com



UDC 347

Methods of Fight Against Homelessness in 1920s in the South of Russia: Historical and Legal Look at Social Policy

Susanna D. Bagdasaryan

Sochi State University, Russian Federation
 26a, Sovetskay str., Sochi city, 354000
 PhD (History)
 E-mail: BSD73@mail.ru

Abstract

The doctrine of a social state in the second half of XX – the beginning of the XXI centuries developed under the influence of achievements of paternalistic policy of the USSR. Under the years of Russia's development as a social state in the conditions of democratic market transformations, studying the experience of last decades, the need for adequate judgments of a role and value of social factor in Russian society increases. One of the main fundamentals of such policy is the principle of responsibility of the state for creation of the conditions necessary for social development of society.

In this regard, particular scientific and practical interest is gained by a problem of essence of social policy of the state during the different historical periods, especially in the 1920s when the Soviet social security system was developing. At that time various approaches to the solution of social problems: the state ideology and an assumption in economy of elements of a private property (1921-1929) were very clear.

Researches of the state social policy in Russia in 1920s are defined by a number of factors. In this regard consideration of the main problems of social development of the state represents a reflection of process of modernization in a particular region in the South of Russia.

Keywords: Social policy; homelessness; neglect; social and labor education; orphanage.

Введение

Государственное советское строительство производилось в 1917 – начале 1921 годов под властью идей диктатуры пролетариата и трудящегося крестьянства, поэтому рассматривая социальную политику этого периода необходимо учитывать, что регулирование трудовых отношений и получение социальных благ зависело от классового происхождения трудящегося гражданина. А вот в период перехода от политики «военного коммунизма» к новой экономической политике в 1921–1929 годах государственная политика допускала элементы частнособственнических отношений.

Материалы и методы

Источниковедческим основанием для статьи послужил массив исторических и правовых материалов. Необходимо выделить, прежде всего, нормативно-правовые источники, создавшие законодательную основу государственной социальной политики,

архивные документы отчетов органов народного образования региона юга России, которые исследованы с помощью сравнительно-исторического и сравнительно-юридического методов.

Обсуждение

Базовым основанием государственных социальных изменений стала Конституция РСФСР, принятая 10 июля 1918 г. V Всероссийским съездом Советов, которая закрепляла в ст. 18 гл. 5 для всех граждан республики лозунг: «Не трудящийся да не ест!» [1]. Но кто был гражданами, на которых распространялись акты социальной политики советского государства? Основным закон отмечал – это рабочие и беднейшее крестьянство. Но самым первым советским законом о труде стал Декрет СНК от 29 октября 1917 г. «О восьмичасовом рабочем дне» [2]. Для лиц, не достигших 18 лет, рабочий день сокращался до 6 часов. В производствах и на особо вредных работах устанавливался сокращенный рабочий день. Вводились ежегодные оплачиваемые отпуска рабочим и служащим. Сверхурочные работы допускались лишь в исключительных случаях с согласия рабочих организаций. Работа по найму разрешалась только с 14 лет. Лица, не достигшие 18 лет, и женщины к подземным и сверхурочным работам не допускались. В июне 1918 г. для рабочих и служащих были впервые установлены отпуска с сохранением заработной платы. Заработная плата устанавливалась тарифными соглашениями, заключаемыми между профсоюзами и предпринимателями по районам страны и отраслям производства. Было установлено правило, по которому заработная плата не могла быть ниже прожиточного минимума. Высокие оклады и пенсии урезывались, и уравнивалась оплата труда мужчин и женщин.

Кардинально изменились принципы социального страхования. Принятые в декабре 1917 г. декреты об отдельных видах социального страхования охватывали случаи потери трудоспособности вследствие болезни, увечья, инвалидности, беременности, родов, а также безработицы [3]. Фонд социального страхования формировался за счет работодателя, в то время как до революции он пополнялся за счет самих рабочих. Застрахованным гражданам гарантировалось полное возмещение утраченного заработка. Принятый в декабре 1917 г. Декрет ВЦИК «О страховании на случай болезни» ввел меры социальной защиты, которые должны были обеспечиваться из фондов предприятий [4]. Предполагались освобождение от работы беременных женщин (на 8 недель; до и 8 недель после родов) с выплатой пособия в размере полного заработка, 6-часовой рабочий день для кормящих матерей и пр. Советское трудовое право, с учетом объявленных целей всей социальной политики государства, с самого начала нацеливалось на ограничение и вытеснение капиталистических отношений на производстве, утверждение новых принципов оплаты труда и трудовой дисциплины.

Важнейшим нормативным актом этого периода стал Кодекс законов о труде (декабрь 1918 г.) [5]. Впервые в Кодексе было провозглашено право граждан РСФСР на труд, но в рассматриваемый период это право не могло гарантироваться. В Кодексе были закреплены основные положения, регулирующие порядок найма и увольнения с работы, рабочее время и время отдыха, организацию охраны труда. Действие Кодекса распространялось и на частную сферу. КЗоТ установил на всех предприятиях (государственных, кооперативных, частных) единые нормы труда и отдыха и льготы для подростков и женщин. В дальнейшем нормы КЗоТ постоянно корректировались и отменялись постановлениями правительства. Особое внимание в советских декретах по трудовому праву обращалось на привлечение граждан к общественно полезному труду. Конституция РСФСР 1918 г., а вслед за ней и КЗоТ закрепили всеобщую трудовую повинность для лиц от 16 до 58 лет, т.е. устанавливалась обязательность труда для всех трудоспособных. В дальнейшем это подкреплялось и политикой военного коммунизма в 1919–1921 годы.

Для учета всего трудоспособного населения республики всем трудящимся гражданам выдавали трудовые книжки. Для республики трудящихся трудовая книжка должна была заменить паспорт. По Декрету СНК РСФСР от 5 октября 1918 г. «О трудовых книжках для трудящихся» [6] вместо паспортов были введены трудовые книжки, на основании которых (при наличии в них отметок об отбывании трудовой повинности) выдавались продовольственные карточки.

Условия Гражданской войны наложили отпечаток на методы привлечения к трудовой повинности. Руководствуясь Декретом СНК РСФСР от 29 октября 1918 г. «Об Отделах

распределения рабочей силы», государство сосредоточило в своих руках все сведения о наличии рабочих мест и безработных [7]. Устройство на работу осуществлялось только через государственные органы учета и распределения рабочей силы, свобода заключения и расторжения трудового договора была ограничена. Отделы распределения рабочей силы могли направлять безработного на менее квалифицированную работу, чем он мог выполнять. Было издано постановление СНК РСФСР от 3 сентября 1918 г. «О воспрещении безработным отказываться от работы» [8]. Наряд на работу был обязательным и для предприятия. В 1919 г. был издан Декрет СНК РСФСР «О воспрещении самовольного перехода советских служащих из одного ведомства в другое», который не позволял трудящемуся уволиться по собственному желанию [9]. Для укрепления государственных предприятий квалифицированными кадрами практиковались трудовые мобилизации, перевод работников на положение военнослужащих. Нарушались и правила трудового распорядка, определенные КЗоТом, увеличивалась продолжительность рабочего времени, отменялись отпуска, допускались сверхурочные работы, детский труд, зарплата выдавалась главным образом продуктами питания. Для укрепления рабочей дисциплины использовались товарищеские суды, обязательное возмещение прогульщиками рабочего времени, а для ударников труда – натуральное премирование. Система социального страхования была заменена на систему социального обеспечения (выплаты из централизованных фондов государства).

Переход к нэпу потребовал внесения изменений в советское трудовое законодательство. Отпала необходимость в трудовой повинности в ее прежнем смысле. Использование трудовой повинности допускалось лишь в случае стихийного бедствия. Были отменены и трудовые мобилизации квалифицированных рабочих и специалистов. Изменились условия найма на работу, учитывающие желание гражданина работать в том или ином учреждении, организации, предприятии. Основанием для поступления на работу стал трудовой договор, заключенный работником и администрацией. Изменился и порядок увольнения. Постановление СНК РСФСР от 19 апреля 1921 г. установило упрощенный порядок перехода рабочих и служащих с одного предприятия на другие.

Введение хозяйственного расчета на предприятиях, допущение частного предпринимательства возродили институт коллективного договора, в котором оговаривались условия труда, содержались тарифы заработной платы. Чтобы обеспечить равную плату за равный труд, следовало компенсировать более высоким тарифом труд рабочих тех предприятий, где техника была хуже.

В 1922 г. были приняты новый Кодекс законов о труде РСФСР (КЗоТ) и трудовые кодексы союзных республик, основанные на общих принципах. КЗоТ РСФСР от 30 октября 1922 г. состоял из 17 глав [10]. В общей части определялось, что его положения распространяются на все предприятия и всех лиц, применявших наемный труд за вознаграждение. Это означало переход от трудовой повинности к методам свободного найма рабочей силы. В основе трудовых отношений лежал коллективный (заключаемый профсоюзом) или индивидуальный трудовой договор. Размер вознаграждения за труд не мог быть меньше обязательного минимума оплаты, установленной для данной категории труда государством. Государство регламентировало порядок заключения трудовых договоров, выплаты компенсаций и пособий, продолжительность рабочего времени и времени отдыха, труд несовершеннолетних и женщин. Продолжительность рабочего дня не могла превышать 8 часов, а для подростков в возрасте от 16 до 18 лет, для лиц, работающих на подземных работах и занимающихся умственным и конторским трудом, устанавливался 6-часовой рабочий день. Сверхурочные работы, как правило, не допускались. Законодательно закреплялись еженедельный отдых, праздничные дни и ежегодные отпуска. Содержались в кодексе и нормы о технике безопасности, о правах и обязанностях профсоюзов.

В связи с переводом большей части предприятий на хозрасчет и наличием частного сектора в экономике изменились источники материального обеспечения рабочих и служащих в случае потери ими трудоспособности. От системы государственного социального обеспечения КЗоТ РСФСР 1922 г. вернулся к системе социального страхования на всех видах предприятий и у частных лиц-нанимателей, которая охватила все виды выплат (по болезни, беременности, инвалидности и пр.).

В октябре 1927 г. для фабрично-заводских рабочих был установлен 7-часовой рабочий день (вместо 8-часового) без уменьшения заработной платы. В 1929 г. был осуществлен переход на пятидневную (для непрерывно действующих предприятий) и шестидневную (для остальных предприятий, учреждений и организаций) неделю. Последний день такой укороченной недели являлся выходным днем.

Рассматривая социальную политику молодого советского государства в период его становления, поиска подходов в системе регулирования трудовых отношений можно отметить зависимость социальных благ от классового происхождения трудящегося гражданина и переходов от политики «военного коммунизма» к новой экономической политике.

Генезис советского государства и права 1917–1920-х годов на фоне масштабных изменений социальной системы, крушения ее устоев в послереволюционный период привел к развитию асоциальных явлений беспризорности и безнадзорности. Борьба с беспризорностью в 20-е годы XX века в районе Сочи Черноморского побережья, как и на всем Юге России, носила острый характер. Явления социального сиротства, беспризорности, безнадзорности стали нормами советской социальной действительности тех лет. Методы борьбы с беспризорностью 1920-х были сформулированы Советом Народных Комиссаров РСФСР через создаваемую систему детских садов, приютов и детских колоний на основе статей IV раздела Кодекса законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве (Собрание Указаний и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства 22 декабря 1918 г., № 76-77). Организацию деятельности социальных учреждений, надзор в отношении несовершеннолетних, проживающих в сельских местностях, возложили на волостные отделы Народного образования, в городских поселениях на уездно-городские или городские Отделы Народного образования;

В г. Сочи и прилегающих сельских районах реализация этой государственной программы столкнулась с условиями голода и нехватки предметов первой необходимости для организации учреждения закрытого социального типа. (Протокол Межведомственного Совещания Сочинского округа от 3.11.1920 г. по вопросу детского питания, снабжения продуктами, одеждой, обувью, материалами и пособиями и доклад представителя Отдела народного образования (далее Отнароб) т. Доценко) [11].

Социальная картина в годы организации детских учреждений показывает, с какими сложностями приходилось сталкиваться при обеспечении деятельности социальных органов в регионе, где было плохое транспортное сообщение, удаленность от хлебных районов. Наиболее тяжелыми годами оказались 1920–1921 годы, когда было необходимо не только накормить, одеть, обуть, обогреть, но и выработать правила работы социальных образовательных учреждений (учреждений закрытого призрения – ясли, приюты, детские колонии). Под «школой-коммуной понимается детский дом, имеющий школу для своих детей» [12]. «Детский дом – это детское общежитие, где дети живут своей радостной детской жизнью под руководством взрослых. Это осуществление коммунистической жизни. В детском возрасте – путем постепенной жизненной подготовки дети получают навыки здорового общежития: у них развиваются общественные инстинкты и они приобретают любовь к труду.

В Детский дом принимаются в 1-ю очередь: а) круглые сироты остальных граждан, нуждающихся в общественной жизни, б) полусирот тов. красноармейцев и рабочих, в) полусироты остальных граждан, нуждающихся в общественной помощи по материальным или педагогическим соображениям» [13].

Обращаясь к источникам, мы видим плачевную картину. В конце декабря 1920 г. прибыли дети из Туапсе в детский дом № 2 и очутились в ужасном положении из-за отсутствия кроватей, белья. 10 января 1921 г. 46 чел. детей с двумя руководителями отправлены в санаторий им. Ленина на месяц, с тем, чтобы за этот месяц подготовить детский дом к приему детей обратно [14]. В это время продолжается организация детских домов, обследованы новые дачи по Верещагинке и в городе под детские дома.

В тоже время вскрылась и проблема асоциального и девиантного поведения прибывших в детские учреждения несовершеннолетних. В Отнароб 18 января 1921 г. пишет заведующий детским домом №2 Тер-Оганесянц о возникшей ситуации воровства и нарушения норм общежития [15]: «В числе детей, присланных из детской колонии, а так же

Сочинским комсомолом в детский дом №2 имеются несколько человек, которые являются преступниками («дефективными детьми»). Пагубно влияют на детей, имеют дурное влияние. 4 мальчиков совершили кражу 17 января, вечером, систематически обкрадывают детский дом (молоко, вещи, нитки...). Педагогический персонал надеется, что Отнаробом будут приняты меры к освобождению дома от детей» [16].

В итоге юные правонарушители были препровождены из детского дома №2 в Туапсинский отдел народного образования с целью направления их в школу для дефективных детей [17].

Детский дом №2 прошел трудный этап становления, о чем было изложено в докладной записке 1923 г. сотрудников детского дома № 2 «Светлячок» Инспектору Отдела народного образования Сочинского района, исполкому г. Сочи и Председателю Союза Рабочего просвещения [18].

Докладная записка о деятельности Детского дома № 2 позволяет на его примере выделить следующие этапы, которые прошло это социально-образовательное учреждение: «первое полугодие работа не могла идти нормально, вследствие постоянной перемены зав. домов и сотрудников. Второе полугодие с 1.IV. по 1.X.1923 г. коллектив сотрудников наладил работу воспитательную и отчасти хозяйственную настолько, что казалось, пора перейти к постановке более совершенно-методической, двигаясь вперед и вперед. Принципы социально-трудового воспитания, при другой жизни в условиях семейно-коммунарного очага, проявлялись во всех моментах жизни, что подтвердилось общественным мнением и отношением, лиц близко интересующихся жизнью дома. Наконец, третий неожиданный, хотя и кратковременный период, полной реакции, связанный с пребыванием зав. дома гр. Неволлина, тяжело отразился т.к. внес, отсутствие трудовой дисциплины социального воспитания, антисанитарию и последствия связанные с разрухой и эксцессами. Для восстановления хотя бы достаточного во 2-м периоде, нужен: достаточный штат подготовленных сотрудников, которые могли бы работать спокойно систематически и планомерно составляя ответственный коммунарный коллектив. При этих условиях работа с детьми должна скоро наладиться; но еще кроме того следует обратить внимание на материальную сторону которая весьма осложняет работу (необорудованный дом, недостаток одежды, белья, мебели, посуды и средств на мелкие случайные нужды). Дом № 2 типа смешанного – дошкольного возраста 13 чел., переходного и школьного 25, поэтому запросы и методы воспитания для всех трех групп, настолько разные, что приходится воспитательные силы разбивать и специализировать в трех направлениях».

Исследуя работу отдела народного образования Сочинского района в начале 20-х годов XX в. мы видим картину тяжелой материальной и социальной ситуации, в которой формировалась система образовательных учреждений. Система нуждалась не только в развитии и обеспечении хозяйственных нужд, но и в стабильной кадровой политике, формировании навыков работы с детьми разных возрастов. Деятельность детских учреждений часто не отвечала их названию. В детских домах по отчетным документам Отнароба содержалось до 80 % детей имеющих родителей или ближайших родственников, опекунов, которые сдавали их в детские учреждения из-за невозможности прокормить, одеть, обустроить в условиях послевоенной разрухи и голода.

Недостаточно изучался вопрос о побегах из детских домов, констатировались лишь факты ухода, не выяснялись причины побегов. Несовершеннолетние преступники оценивались, как «дефективные дети» без выяснения причин совершения асоциальных поступков. Сочинский район столкнулся и с новой для себя проблемой, как сезонность пребывания беспризорников в зимнее время, в связи с благоприятными климатическими условиями. Конкретной помощи последним не оказывалось, в виду того, что дети с трудом удерживались в детских домах из-за их недостаточного снабжения.

Заключение

После гражданской войны в системе органов социального обеспечения и народного образования были установлены формы организации социально-образовательных учреждений: детский сад, детский дом, детская колония, приюты для беспризорников. Проблемы формирования социальной структуры обострялись сложностью организации

работы с беспризорниками: правонарушения, бегство с учреждений, отсутствие социализации и подготовленных профессиональных кадров.

Примечания:

1. Конституция 1918г. РСФСР. Отечественное законодательство XI–XX веков. Часть II / Под ред. Проф. О. И. Чистякова. М.: Юристъ, 2000. С. 35.
2. Декреты Советской власти. М., 1957. Т.1. С. 15.
3. Декреты Советской власти. М., 1957. Т.1. С. 21.
4. Декреты Советской власти. М., 1957. Т.1. С. 101.
5. СУ РСФСР. 1918. № 87-88. Ст. 905. Отечественное законодательство XI-XX веков. Часть II/ Под ред. Проф. О. И. Чистякова. М.: Юристъ, 2000. С. 79-103.
6. История Отечества в документах. 1917-1993 гг. Ч. 1. 1917-1920 гг. С. 98.
7. Декреты Советской власти. М., 1957. Т.1. С. 56.
8. Декреты Советской власти. М., 1957. Т.1. С. 67.
9. История государства и права России в документах и материалах. С древнейших времен по 1930 г. / Сост. И.Н. Кузнецов. СПб., 2003.
10. Декреты Советской власти. М., 1957. Т.1. С. 71.
11. АОАГС. Ф. Р-31 оп.1. Д. 16. Акты обследований детских домов г. Сочи и переписка отдела с учреждениями и организациями города о снабжении детских учреждений топливом, продуктами и мануфактурой. Л. 3-4.
12. Там же. Л. 5-7.
13. АОАГС. Ф. Р-31 оп.1. Д. 5. Смета окружного детского дома №1 и списки детей. Л. 6.
14. АОАГС. Ф. Р-31 оп.1. Д. 8. Недельные отчеты дошкольного подотдела Сочинского района, смета расходов подотдела на 1921 год и переписка с учреждениями и организациями. Л.17.
15. Там же. Л. 29.
16. АОАГС. Ф. Р-31 оп.1. Д. 8. Недельные отчеты дошкольного подотдела Сочинского района, смета расходов подотдела на 1921 год и переписка с учреждениями и организациями. Л.17.
17. Там же. Л. 30.
18. АОАГС. Ф. Р-31 оп.1. Д. 62. Отчетные сведения, протоколы собраний коллектива, списки детей детского дома и переписка с РОНО по вопросам деятельности детских домов. Л. 20.

References:

1. Konstitutsiya 1918g. RSFSR. Otechestvennoe zakonodatel'stvo XI-XX vekov. Chast' II / Pod red. Prof. O. I. Chistyakova. – M.: Yurist", 2000. S.35
2. Dekrety Sovetskoi vlasti. M., 1957. T.1. S. 15.
3. Dekrety Sovetskoi vlasti. M., 1957. T.1. S. 21.
4. Dekrety Sovetskoi vlasti. M., 1957. T.1. S. 101.
5. SU RSFSR. 1918. № 87-88. St. 905. Otechestvennoe zakonodatel'stvo XI-XX vekov. Chast' II/ Pod red. Prof. O. I. Chistyakova. – M.: Yurist", 2000. S.79-103.
6. Istoriya Otechestva v dokumentakh. 1917-1993 gg. Ch. 1. 1917-1920 gg. S. 98.
7. Dekrety Sovetskoi vlasti. M., 1957. T.1. S. 56.
8. Dekrety Sovetskoi vlasti. M., 1957. T.1. S. 67.
9. Istoriya gosudarstva i prava Rossii v dokumentakh i materialakh. S drevneishikh vremen po 1930g. / Sost. I. N. Kuznetsov. SPb., 2003.
10. Dekrety Sovetskoi vlasti. M., 1957. T.1. S. 71.
11. AOAGS. F. R-31 op.1. D. 16. Akty obsledovaniy detskikh domov g. Sochi i perepiska otdela s uchrezhdeniyami i organizatsiyami goroda o snabzhenii detskikh uchrezhdenii toplivom, produktami i manufakturoi. L. 3-4.
12. Tam zhe. L. 5-7.
13. AOAGS. F. R-31 op.1. D. 5. Smeta okruzhnogo detskogo doma №1 i spiski detei. L. 6.
14. AOAGS. F. R-31 op.1. D. 8. Nedel'nye otchety doshkol'nogo podotdela Sochinskogo raiona, smeta raskhodov podotdela na 1921 god i perepiska s uchrezhdeniyami i organizatsiyami. L.17.

15. Tam zhe. L. 29.

16. AOAGS. F. R-31 op.1. D. 8. Nedel'nye otchety doskol'nogo podotdela Sochinskogo raiona, smeta raskhodov podotdela na 1921 god i perepiska s uchrezhdeniyami i organizatsiyami. L.17.

17. Tam zhe. L. 30.

18. AOAGS. F. R-31 op.1. D. 62. Otchetnye svedeniya, protokoly sobranii kolektiva, spiski detei detskogo doma i perepiska s RONO po voprosam deyatelnosti detskikh domov. L. 20.

УДК 347

Методы борьбы с беспризорностью в 1920-х годах на юге России: историко-правовой экскурс в социальную политику

Сусанна Джамиловна Багдасарян

Сочинский государственный университет, Российская Федерация
кандидат исторических наук, доцент
E-mail: BSD73@mail.ru

Аннотация. Доктрина социального государства во второй половине XX – начале XXI веков развивалась под влиянием достижений патерналистской политики СССР. В условиях становления России социального государства в условиях демократических рыночных преобразований изучение опыта предыдущих десятилетий возрастает потребность адекватного осмысления роли и значения социального фактора в жизни российского общества. Одним из основополагающих основ такой политики является принцип ответственности государства за создание условий, необходимых для социального развития общества.

В связи с этим особый научный и практический интерес приобретает проблема сущности социальной политики государства в разные исторические периоды, особенно в 1920-е годы истории советского государства, когда оформлялась советская система социального обеспечения. В это время отчетливо проявились различные подходы к решению социальных проблем: в рамках государственной идеологии и допущения в экономику элементов частной собственности (1921–1929 гг.).

Исследования государственной социальной политики в России в период 1920-х годов историческом аспекте определяются рядом факторов. В этой связи актуальным представляется рассмотрение основных проблем социального развития государства, как отражение процесса модернизации в конкретном регионе юга России.

Ключевые слова: социальная политика; беспризорность; безнадзорность; социально-трудовое воспитание; детский дом.