

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ СОЦИАЛЬНОЕ СТРАХОВАНИЕ – ФОРМА РАЗВИТИЯ
СОЦИАЛЬНОГО ТУРИЗМА В РЕГИОНАХ СИБИРИ В 1950 – 1960-Е ГОДЫ***И. А. Колупанова***STATE SOCIAL INSURANCE AS A FORM OF SOCIAL TOURISM DEVELOPMENT
IN SIBERIAN REGIONS IN THE 1950S – 1960S***I. A. Kolupanova*

Статья рассматривает историю становления и развития социального туризма в регионах Западной и Восточной Сибири в 1950 – 1960-е годы. Основное внимание автор акцентирует на деятельности областных профсоюзных организаций по социальному страхованию. Автор раскрывает преимущества и недостатки существовавшей советской системы распределения государственного бюджета социального страхования. Автор приводит большое количество неопубликованных ранее архивных данных, раскрывая систему распределения бюджета государственного социального страхования в СССР в 1950 – 1960-е годы.

The paper examines the history of formation and development of social tourism in the regions of Western and Eastern Siberia in the 1950s – 1960s. The author emphasizes the activity of regional trade unions for social insurance. The author reveals the advantages and disadvantages of the Soviet system of distributing the state social insurance budget. The author cites numerous archive sources which have not been published earlier, revealing the system of distribution of the state social insurance budget in the USSR in the 1950s – 1960s.

Ключевые слова: социальный туризм, бюджет, государственное социальное страхование, профсоюзная организация, регионы Сибири.

Keywords: social tourism, budget, state social insurance, trade union, regions of Siberia.

Туристское движение в СССР развивалось в соответствии с государственной политикой охраны здоровья советского народа. В 1950-е гг. начался этап развития социального туризма. Ежегодно из фондов государственного социального страхования государство выделяло около 1 млрд руб. на приобретение льготных путёвок, а также выделялись средства учреждениям отдыха, туризма, санаторного лечения [1, с. 17 – 19]. На эти же цели выделялись значительные суммы из общественных фондов предприятий и совхозов. Для путешествия по путёвкам профсоюзных, молодёжных и детских туристских организаций существовали льготные транспортные тарифы, туристские организации были освобождены от налогов.

Важнейшим источником повышения жизненного уровня рабочих и служащих в СССР в 1950-е гг. являлся увеличивающийся из года в год бюджет государственного социального страхования. Советское государство расходовало огромные средства на социальное страхование рабочих и служащих, которое являлось одним из факторов повышения материального и культурно-бытового уровня трудящихся. Бюджет государственного социального страхования на 1949 г. был утвержден постановлением Совета Министров Союза ССР от 2 марта 1949 г. по доходам и расходам в сумме 17491 млн рублей, на 1950 г. бюджет был уже увеличен и составил 19395 млн рублей [4, д. 433, л. 3 – 4].

В исследуемый период руководителями государства и КПСС проводилась работа по совершенствованию социального законодательства и расширению функций системы социального обеспечения граждан. Социальное страхование и социальное обеспечение – две организационно-правовые формы социальной поддержки населения в СССР – финансировались за счет прямых ассигнований из государственного бюджета. Постепенно расширялся круг лиц, получавших выплаты в различных страховых случаях [10, с. 174].

Данные подтверждают значительные суммы, выделяемые областным профсоюзным организациям Сибири на развитие социального туризма. В 1950 г. ассигнования на социальное страхование в областных комитетах профсоюзов Иркутской области составляли 165.805 тыс. рублей, в 1952 г. на эти цели было утверждено 201.149 тыс. рублей и выполнено на 105 % [2, д. 100, л. 2]. В 1953 г. бюджет государственного социального страхования областных комитетов увеличился по сравнению с 1950 г. на 33,5 %, составляя 221.297 тыс. рублей, был выполнен на 105,35 % [2, д. 100, л. 2]. Только в 1952 и 1953 гг. в Иркутской области выплачено: пособий по временной нетрудоспособности рабочим и служащим – 123.700 тыс. рублей; пенсий инвалидам труда и войны, по старости и за выслугу лет – 47.375 тыс. рублей; пособий по беременности и родам – 37.984 тыс. рублей и т. д. На санаторно-курортное лечение трудящихся Иркутской области израсходовано 26,603 тыс. рублей, в том числе: за 1951 г. – 8.148 тыс. рублей; за 1952 г. – 9.132 тыс. рублей; за 1953 г. – 9.263 тыс. рублей; на путевки в дома отдыха израсходовано 10.201 тыс. рублей, в том числе: за 1951 г. – 3.217 тыс. рублей; за 1952 год – 3.468 тыс. рублей; за 1953 г. – 3.516 тыс. рублей. Всего было оздоровлено на этот период с 1951 по 1953 гг. 66.416 чел., в том числе на курортах и в санаториях – 33.911 человек, в домах отдыха – 43.507 человек [3, д. 100, л. 5].

Советское государство из года в год увеличивало ассигнования на улучшение производственных и бытовых условий трудящихся, на строительство лечебно-профилактических учреждений и на подготовку врачебных кадров. Рост бюджета на организацию здравоохранения позволил возможность развернуть в Иркутской области за 1951 – 1953 гг. сеть новых лечебных учреждений, увеличить количество мест в больницах, родильных домах и диспансерах более чем на две тысячи человек. Увеличилось число фельдшерско-

акушерских пунктов на 108, ясельных мест в городах и сельской местности – на 850. Были открыты специализированные кабинеты и лаборатории, районы области и лечебные учреждения городов значительно пополнились новейшей физиоаппаратурой и лабораторным оборудованием; вступили в действие 5 новых аптек и 38 аптечных пунктов [3, д. 100, л. 5].

Руководство системой распределения бюджета государственного социального страхования было доверено профсоюзным организациям. Профсоюзные организации регионов Сибири с привлечением общественного актива выполняли большую и ответственную работу по социальному страхованию и добивались значительных результатов в своей работе по обслуживанию трудящихся.

Дальнейшее развитие сельского хозяйства в стране, предусмотренное директивами XIX съезда Партии и сентябрьского пленума ЦК, обязывало органы здравоохранения областей регионов Сибири улучшить качество медицинского обслуживания тружеников полей и довести работу сельских лечебно-профилактических учреждений до уровня лучшей лечебно-профилактической работы в городе.

В Алтайском крае в 1949 г. был разработан пятилетний план санаторно-курортного строительства. Этим планом было предусмотрено строительство санатория в Белокурихе, строительство грязелечебниц на озерах Малиновом и Яровом, расширение Барнаульского санатория и благоустройство туберкулезного санатория в Лебяжьем. За это время проводились работы в санатории Барнаульский, Лебяжинский, приступили к строительству дома отдыха в Барнауле. Но вопросы строительства новых и благоустройства уже имеющихся объектов решались слишком медленно. Природные условия Алтайского края позволяли строительство курортов, санаториев и домов отдыха на территории Алтайского края. Рабочие и служащие края главным образом использовали ресурсы местных курортов, и профсоюзным организациям необходимо было учитывать данную тенденцию [6, д. 243, л. 152]. Необходимо было решать проблемы более интенсивно, потому что потребность в путевках на курорты существовала большая, и в крае возрастала необходимость развивать сеть санаториев и домов отдыха [6, д. 243, л. 153].

Однако профсоюзная работа по социальному страхованию все еще находилась на низком уровне. Областные комитеты профсоюзов не выполняли планы доходов по социальному страхованию, расходная же часть бюджета социального страхования выполнялась с перерасходом. Одной из главных причин перерасхода стала высокая заболеваемость населения.

Существовали и недостатки в работе по распределению путевок на курорты и в дома отдыха. Одним из серьезных недостатков в работе ряда областных комитетов профсоюзов по социальному страхованию было приобретение путевок на курорты и в дома отдыха без заявок от местных профсоюзных организаций и цеховых комитетов. Кроме того, не учитывалось территориальное расположение здравниц, производственных условий и потребностей трудящихся в лечении и отдыхе. В связи с этим распределение путевок производилось формально, путевки выдавались не совсем нуждающимся или обменивались и продавались другим организациям или отдельным лицам.

Советское правительство систематически увеличивало государственные ассигнования на социальное страхование рабочих и служащих и членов их семей. Если в первой сталинской пятилетке бюджет государственного социального страхования был равен 10,4 млрд рублей, то за годы четвертой пятилетки он достиг 80,1 млрд рублей. В пятой пятилетке в соответствии с директивами XIX съезда партии ассигнования на эти цели возросли примерно на 30 %, таким образом, социальное страхование стало решать задачи не только материального обеспечения, но и культурно-бытового обслуживания рабочих и служащих [2, д. 100, л. 26].

Социальное страхование всегда было одним из важнейших участков деятельности советских профсоюзов. В контроле над расходами средств социального страхования участвовала огромная армия профсоюзных активистов. Именно поэтому XIX съезд профсоюзов СССР указал профсоюзным организациям на необходимость особого внимания к массовой работе по социальному страхованию, потребовал дальнейшего усиления руководства работой советов и цеховыми комиссиями по социальному страхованию, страховыми делегатами и укрепления финансовой дисциплины.

Советские профсоюзы призваны были вести дело социального страхования таким образом, чтобы государственные ассигнования были использованы по назначению, соответствовали бы не только повышению материального и культурного уровня трудящихся, но и укреплению трудовой дисциплины, повышению производительности труда, выполнению и перевыполнению народно-хозяйственного плана.

Тем не менее бюджет государственного социального страхования профсоюзными организациями регионов Сибири выполнялся неудовлетворительно. К примеру, исполнение доходной части бюджета за 1 квартал 1953 г. Иркутской области составило только 96,8 %, в том числе: статья «Страховые взносы» была выполнена на 96,7 %; статья «Поступление за путевки» на 87,4 % [2, д. 100, л. 27].

Таким образом, сумма средств, недополученных в бюджет государственного социального страхования за 1 квартал 1953 г. составила 1.600.000 рублей. Многие областные комитеты и ФЗМК не принимали должных мер к предупреждению и снижению заболеваемости и травматизма на предприятиях, не проводили массовых проверок правильности выдачи больничных листов лечебным учреждениям. В результате утвержденные лимиты дней по временной нетрудоспособности на работающее население были перерасходованы, а сумма средств на выплату пособий превышала бюджетные ассигнования [2, д. 100, л. 27].

В условиях Всесоюзного социалистического соревнования согласно изменениям и дополнениям, вытекающим из директив XIX съезда Коммунистической партии Советского Союза, по пятому пятилетнему плану развития СССР на 1951 – 55 гг. и народнохозяйственного плана на 1953 г. необходимо было предусмотреть следующее: выполнение и перевыполнение государственного плана в заданном ассортименте и номенклатуре при обеспечении ритмичной работы, освоение новых видов продукции, дальнейшее повышение производительности труда, улучшение качества и снижение себестоимости продукции, соблюдение строжайшего режима экономии в расходовании сырья,

материалов, топлива, электроэнергии, ввод новых объектов строительства в установленные сроки и снижение стоимости строительства, дальнейшее укрепление трудовой дисциплины, улучшение условий труда жилищного и культурно-бытового обслуживания рабочих и служащих.

При внесении изменений и дополнений в условия социалистического соревнования необходимо было также учитывать конкретные задачи, стоящие перед данной отраслью народного хозяйства и ее особенностями [6, д. 246, л. 38]. Рост промышленности и сельского хозяйства сопровождался значительным увеличением населения Алтайского края [9, д. 28, л. 4]. Все это настоятельно требовало расширения в каре курортно-санаторной сети. В 1950-е гг. в Алтайском крае работали курорт «Белокуриха», находящийся в ведении Министерства здравоохранения РСФСР, Барнаульский соматический санаторий ВПСПС, горно-климатическая станция «Чемал» и курорт «Лебяжье» для лечения открытой формы туберкулеза. Все эти здравницы обслуживали не только нужды трудящихся края, но также нужды трудящихся Сибири и Дальнего Востока.

Алтайский край не располагал курортами ряда профессиональных и общесоматических заболеваний, как, например, заболевание суставов, периферической нервной системы, женских болезней, болезни кожи и т. д. Больные с этими видами заболеваний направлялись для лечения на центральные курорты Союза, в то время как потребности края на эти курорты удовлетворялись по линии санаторно-курортного Управления ВЦСПС не более чем на 20 %. Что же касается работников сельского хозяйства, то они были практически лишены курортно-санаторного лечения по перечисленным видам заболеваний. Такое же положение дел обстояло и с домами отдыха. На территории края функционировали Бийский дом отдыха ВЦСПС, Барнаульский дом отдыха ЦК союза рабочих промышленности товаров народного потребления, Зудиловский дом отдыха ЦК союза рабочих оборонной промышленности и дом отдыха ЦК союза рабочих машиностроения. Последние два дома отдыха работали только летом. При наличии свыше 150 тысяч работников совхозом и МТС, 20 тысяч учителей, большого количества работников, объединенных ЦК союза рабочих тяжелого и транспортного машиностроения, в Алтайском крае остро ощущалась нехватка домов отдыха для них.

В силу ограниченности сети курортов и домов отдыха, профсоюзные организации края из года в год не только использовали значительные суммы средств, ассигнуемые на отдых трудящихся. Между тем Алтайский край располагает большим количеством ценных лечебных источников, издавна используемых населением для лечения [7, д. 2, л. 226]. Из стенографического отчета Алтайской краевой межсоюзной конференции профессиональных союзов от 30 марта 1956 г.: «Забота партии и правительства о здоровье народа проявляется в неуклонном росте сети больниц, курортов, санаториев и домов отдыха. В нашем крае расходы на здравоохранение за прошедшие два года увеличились более чем на 22 млн рублей и составляют теперь 206 млн рублей. За последние два года по линии социального страхования отдохало и лечилось в санаториях и домах отдыха более 38 тысяч человек» [7, д. 3, л. 33]. Анализируя выполнение расходной части сметы за 1955 г. и сопоставив это выполнение с предыдущими

годами, в 1955 г. в выполнении запроектированных мероприятий и использовании средств на проведение данных мероприятий краевой совет профсоюзов имел весьма удовлетворительные показатели. В 1954 г. план на культурно-массовые расходы составил 235,5 тыс. руб., фактически было израсходовано 144,2 тыс. руб., соответственно план выполнен на 61,2 %. В 1955 г. план был выполнен на 80,6 %. На физкультуру и спорт в 1954 г. было выделено 26,5 тыс. руб., фактически израсходовано 9,5 тыс. руб., соответственно план выполнен на 36 % [7, д. 3 л. 63]. В 1955 г. было выделено 47,4 тыс. руб., план был выполнен на 98,6 %. Серьезные недостатки в культурно-бытовом обслуживании снижали культуру обслуживания [8, д. 84, л. 35].

Идентичная картина наблюдалась практически во всех областях Сибири. Бюджет социального страхования Томской области составил в 1953 г. – 65,9 млн рублей. За отчетный период профсоюзы области направляли в дома отдыха 15100 человек, на курорты – 7287 человек. 1953 г. выше 1951 г. по домам отдыха на 12 %, по санаториям – на 20 % [5, д. 59, л. 30]. С вводом в действие нового дома отдыха лесников в Богашево профсоюзные организации получили возможность еще более увеличить число отдыхающих и довести в год направление в дома отдыха до 9 тысяч человек.

Однако в организации отдыха и особенно в санаторно-курортном лечении членов профсоюза существовали недостатки. В 1953 г. не было использовано 103 путевки в дома отдыха, и допущено 744 опозданий, что равно неиспользованию 169 путевок. Лучшее всего была выполнена доходная часть бюджета соцстраха, составившая в 1955 г. 56,2 млн рублей или 100,7 % [5, д. 80, л. 44].

Профсоюзные организации должны были навести порядок в санаторно-курортном лечении и направлении рабочих и служащих в дома отдыха, особенно это относилось к обкомам лесной промышленности и сельского хозяйства, где существовала проблема отсутствия путевок для прибывших из районов.

В целях улучшения курортного дела в стране и организации отдыха трудящихся в апреле 1953 г. произошла передача всех санаториев и домов отдыха всех ведомств и профсоюзов в систему Министерства здравоохранения с централизованным руководством. Распределение путевок осталось за профсоюзами.

В 1960-х гг. путевок в санатории и дома отдыха не хватало. На отчетно-выборных конференциях областных комитетов профсоюзов делегаты критиковали ВЦСПС за то, что резко уменьшилось количество путевок в санатории и дома отдыха. Так, например, если трудящиеся Томской области получали в санатории в 1960 г. 4181 путевку, в 1961 г. – 5535 путевок, то в 1962 г. – лишь 4839, что по сравнению с прошлым годом на 696 путевок меньше, хотя количество работающих за это время увеличилось на 50 тыс. человек. В дома отдыха было получено в 1960 г. 7526 путевок, в 1961 г. – 9409, а в 1962 г. – 7950 путевок, меньше по сравнению с 1961 г. на 1459 путевок [5, д. 130, л. 21].

К недостаткам работы профсоюзных комитетов по социальному страхованию следует отнести нарушение установленных норм выдачи бесплатных путевок в санатории и дома отдыха [7, д. 4, л. 40].

Бюджеты социального страхования, распределяемые областными профсоюзными организациям, ежегод-

но росли. На примере профсоюзных организаций Алтайского края наглядно виден рост ассигнований на нужды государственного социального страхования, которые составляют в 1958 г. 271.440 тыс. рублей, что на 33.709 тыс. рублей больше, чем в 1956 г. При этом расходы на санаторно-курортное лечение и дома отдыха возросли на 5.177,7 тыс. рублей. Трудящиеся Алтайского края только за счет средств государственного социального страхования получают в 1958 г. на 4.883 путевки или почти на 23 % больше, чем в 1956 г. [7, д. 4, л. 41].

Необходимо было решать вопросы строительства санаториев и домов отдыха. В 1957 г. санаторных путевок было выделено для Алтайского края 7800, в 1958 г. – 8870 путевок. В том числе на Всесоюзные курорты в 1957 г. было выдано 3000, в 1958 г. – 4.300 путевок. В дома отдыха в прошлом году – 16000 путевок, в этом году (1958) – около 18000 путевок. В 1957 г. было выделено 15 санаторных путевок на тысячу работающих, в дома отдыха выделили 63 путевки на тысячу работающих, а в 1968 г. – 17,5 на тысячу работающих, 64 путевки на тысячу работающих в дома отдыха [7, д. 4, л. 154].

В 1960 г. профсоюзные организации Алтайского края направили в санатории, дома отдыха и профилактории по льготам и бесплатным путевкам 88387 рабочих и служащих, это на 3597 человек больше, чем в 1961 г. 1027 человек по профсоюзным путевкам провели свои отпуска в туристских путешествиях и альпинистских лагерях. Свыше 83 тыс. рублей было израсходовано на оздоровительные и культурные мероприятия среди детей в период школьных каникул [3, д. 312, л. 153].

Вместе с тем в работе по исполнению бюджета государственного социального страхования допущены серьезные недостатки. Анализ статистических данных использования бюджета социального страхования Алтайского края в 1960-е гг. показал, что доходная часть бюджета государственного социального страхования в крае выполнялась в среднем на 80 % [3, д. 133, л. 133]. Расходная часть государственного социального страхования выполнялась в среднем на 90 %. Областные профсоюзные организации недостаточно осуществляли контроль за своевременными поступлениями взносов на социальное страхование, допускались задолженности.

В Кемеровской области в среднем в 1960-е гг. доходная часть бюджета государственного социального страхования выполнялась на 101 %, расходная часть – на 103 %, по путевкам в санатории – 100 %, путевкам дома отдыха – 102 %, туристские путевки – 147,7 %, содержание пионерских лагерей – 103,7 %, путевки в детские санатории – 120 %, ремонт и оборудование пионерских лагерей – 106 % [3, д. 299, л. 155]. Ежегодный перерасход средств на путевки в дома отдыха происходил потому, что фактическое количество путевок, получаемых по плану, утвержденному ВЦСПС, не обеспечивал плановой потребности путевок, утвержденных по бюджету [5, д. 431, л. 50].

В 1964 г. доходная часть бюджета по социальному страхованию Томской области была выполнена на 97,2 %. В том числе поступления за путевки – 119,4 %. Расходная часть бюджета выполнена на 91,9 %. На санаторно-курортное обслуживание, дома отдыха и ноч-

ные профилактории израсходовано средств на полугодие 102 %. Процент выдачи путевок рабочим составил: по санаториям – 70,8 %, по домам отдыха – 67,7 % против 62 % по плану [5, д. 443, л. 68]. Перерасход средств на путевки в санатории-профилактории объясняется перевыполнением плана по оздоровлению рабочих и студентов. В 1964 г. профилакториями было оздоровлено 3444 человека при плане на год 3300 человек [5, д. 443, л. 163]. Процент выдачи путевок рабочим составил по санаториям 67,9 %, по домам отдыха – 61,1 % против 62 % по плану [5, д. 443, л. 164].

В 1966 г. в Томской области было направлено рабочих, служащих, студентов и колхозников на курорты и в санатории 4787 человек, в домах отдыха отдохнуло 9160 человек, оздоровлено через санатории-профилактории – 3720 чел. В туристских, альпинистских базах и в студенческих оздоровительных лагерях обслужено 2174 человек. Загородными, санаторными и спортивными пионерскими лагерями оздоровлено 17401 человек [5, д. 464, л. 170]. Доходная часть бюджета была выполнена в 1967 г. на 109,5 %, в том числе поступления за путевки – на 112,0 %. Путевки на санаторно-курортное лечение выдано рабочим и служащим в течение года на 284 путевки больше плана, однако средняя стоимость путевки остается низкой (111 руб. 05 коп), так как из общего числа путевок большое место занимают курсовки и пансионаты без талонов на лечение. В санаториях-профилакториях было оздоровлено 3603 человека, при плане в 3200 человек. В период 1967 г. областным советом профессиональных союзов Томской области оздоровлено детей пионерскими лагерями 19648 человек при плане 18900 человек, что составляет 103,9 % к плану [5, д. 475, л. 139].

Недовыполнение плана по домам отдыха объяснялось тем, что курортные советы не полностью обеспечивали трудящихся путевками согласно утвержденному бюджетному плану. К недостаткам работы профсоюзных комитетов по социальному страхованию следует также отнести нарушение установленных норм выдачи бесплатных путевок в санатории и дома отдыха.

Таким образом, несмотря на ежегодно увеличивающийся государственный бюджет социального страхования, выделяемый областным профсоюзным организациям Сибири, система распределения путевок в дома отдыха и санатории была несовершенна. Недостатки в системе были значительными: с одной стороны, возрастающая потребность в путевках со стороны населения и их нехватка, с другой стороны – нехватка отдыхающих в средствах размещения в некоторые сезоны. Система распределения путевок требовала доработки; советы профсоюзов, распределяющие путевки, должны были работать сообща с профсоюзными организациями предприятий.

Несмотря на несовершенство системы распределения бюджета государственного социального страхования, сама идея государственного социального страхования была своевременна и необходима СССР в исследуемый период: она имела социальный характер и давала населению право на отдых и оздоровление, что в свою очередь позитивно влияло на работоспособность и трудовой настрой советского народа.

Литература

1. Абуков А. Х. Туризм на новом этапе: социальные аспекты развития туризма в СССР. М.: Профиздат, 1983. 296 с.
2. Государственный архив Иркутской области (ГАИО). Ф. 2752. Оп. 1.
3. Государственный архив Кемеровской области (ГАКО). Ф. 794. Оп. 1.
4. Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. Р5451. Оп. 29.
5. Государственный архив Томской области (ГАТО). Ф. 1598. Оп. 1.
6. Центр хранения архивного фонда Алтайского края (ЦХАФАК). Ф. 717. О. 1.
7. ЦХАФАК. Ф. 717. Оп. 4.
8. ЦХАФАК. Ф. 717. Оп. 5.
9. ЦХАФАК. Ф. 1263. Оп. 1.
10. Шаяхметова В. Р. Проблемы социального обеспечения в России в условиях реформ XX века // Альманах современной науки и образования. Тамбов: Грамота, 2007. № 7(7): в 2-х ч. Ч. II.

Информация об авторе:

Колупанова Ирина Алексеевна – кандидат исторических наук, доцент, директор регионального центра международного сотрудничества вузов Западной Сибири Алтайского государственного технического университета им. И. И. Ползунова, kolupanova@mail.ru.

Irina A. Kolupanova – Candidate of History, Associate Professor, director of Regional Center for International Cooperation of West Siberian Universities, Polzunov Altai State Technical University.

Статья поступила в редколлегию 04.06.2015 г.