

ББК 60.561.6

*И.В. Антонович*

## **Становление системы социального обеспечения в Алтайском крае в советский период**

*I.V. Antonovich*

## **Social Care System in the Altai Territory in the Soviet Period**

Показана динамика развития социального обеспечения в Алтайском крае в советское время. Анализируется опыт работы органов социальной защиты населения Алтайского края в данный период.

**Ключевые слова:** социальная работа, социальное обеспечение, общественное призрение, взаимопомощь.

The given article shows the development of social care in the Altai Territory in the Soviet period of time. The activity of social care bodies in the Altai Territory now is analyzed.

**Key words:** social work, social provision, social care, mutual co-operation.

Актуальность исторического познания социальной работы как составной части социальной политики связана с прагматическими задачами. Процесс становления социальной помощи, социального обеспечения в России – явление длительного характера. Складывающаяся парадигма помощи и поддержки нуждающихся представляет собой сложную совокупность исторических общественных форм защиты и учений, традиций и обычаев, законов и индивидуальных иррациональных действий и поступков [1, с.10]. Социальная работа в России предстает как сложный процесс, имеющий тысячелетнюю историю становления, постоянно изменяющийся в культурно-исторической перспективе. Его изучение требует учета различных форм исторического времени, практики и познания через раскрытие понятий, ментальных структур общества, политических процессов, формы помощи и поддержки.

При изучении социального обеспечения в России большое значение имеет его региональный аспект, так как это позволяет полнее представить размеры социального обеспечения в масштабах всей страны и выявить его особенные черты, обусловленные социальным и экономическим развитием региона.

В историческом развитии Алтая, наряду с общероссийскими тенденциями, появились и специфические черты, порожденные демографическими, географическими, кочевыми, национальными, религиозными и духовными особенностями.

Данный анализ общественного призрения как вида социальной деятельности является попыткой обобщения наиболее актуальных материалов о создании и финансировании различных социальных организаций в Алтайском крае в советский период.

С 1917 г. деятельность всех общественных организаций Барнаула стала более жестко контролироваться

со стороны государства, которое опасалось за свою безопасность. Поэтому 28 июля 1917 г. Постановлением Верховного Правительства выходит распоряжение об ужесточении мер в отношении общественных объединений [2].

В октябре 1917 г. была организована Комиссия общественного призрения под председательством члена управы С.Т. Таракановой. Работа была распределена по секциям:

- 1) городское попечительство о семьях запасных;
- 2) богадельни;
- 3) приюты;
- 4) комиссия увечных воинов.

Комиссия работала 2–3 месяца, после большевистского переворота председателем стал заведующий Городским народным хозяйством Ковалев. В связи с этим был принят новый план работы:

1. Обследование призываемых в богадельнях (обеспеченные и трудоспособные призываемые должны были покинуть богадельню).

2. Соединение всех призываемых заведений в одно целое, поэтому был создан Губернский комитет общественного призрения.

После июньского переворота и распада Губернского комитета общественного призрения благотворительные учреждения, находящиеся в городе, перешли в ведение земского и городского самоуправления. После этого губернскому земству отошли два детских приюта:

1. Приют сирот воинов, основанный Алтайским дамским комитетом и преобразованный в приют круглых сирот.

2. Приют детей беженцев [3].

В ведении городского самоуправления остались приют подкидышей, переименованный в приют младенцев, и богадельня. К городскому самоуправлению

должны были отойти еще два приюта, содержащиеся частными обществами: Мариинский приют для девочек, содержащийся на средства, изыскиваемые его попечителями, и приют-колония для мальчиков, который обеспечивался благотворительным обществом. Однако городское самоуправление, находящееся в крайне тяжелом финансовом положении, от принятия этих приютов в свое ведение воздержалось. В Барнауле был еще один приют для детей переселенцев, который содержался на средства Министерства земледелия и колонизации [4].

Таким образом, социальные учреждения Барнаула по характеру их деятельности делились:

- на призревающих престарелых (городская богадельня, рассчитанная на 140 человек);
- призревающих детей (приют младенцев, Мариинский приют, приют-колония благотворительного общества).

Из анализа архивных документов видно, что положение перечисленных выше учреждений было крайне тяжелым, так как средств на содержание благотворительных заведений, перешедших в ведение советской власти, не было [5].

В 1917 г., после Великой Октябрьской социалистической революции, произошло упразднение прежней власти. В связи с этим многие общественные организации были закрыты. Новая государственная структура, сначала Министерство, а затем Народный комиссариат государственного призрения (НКГП), стала проводить политику упразднения прежних отношений в деле призрения. Советское правительство утвердило свои законы и положения, касающиеся оказания всесторонней помощи. В первые месяцы функционирования советской власти были декларированы и законодательно закреплены многие социальные права трудящихся. Декретом Совнаркома от 29 октября 1917 г. был установлен 8-часовой рабочий день на всех предприятиях Барнаула и Бийска. С декабря 1917 г. введены в действие Положение о страховании на случай безработицы, Декрет «О страховании на случай болезни». Народный комиссариат государственного призрения занимался такими вопросами, как предоставление убежища для воинов и увечных, назначение им пенсий и пособий, выдача пайков семьям фронтовиков. Для детей создаются специальные фонды, организовано бесплатное питание воспитанников в школах и садах. Появились лечебно-профилактические учреждения для детей и взрослых.

10 декабря 1918 г. создан Алтайский губернский отдел труда и социального обеспечения. Отдел состоял из 8 подразделов, один из которых назывался подраздел социального обеспечения и, в свою очередь, имел следующие секции:

- 1) пенсий и пособий;
- 2) экспертизы и контроля;
- 3) охраны материнства и младенчества;

4) помощи пострадавшим от контрреволюции, стихийных и социальных бедствий [6, с. 67].

В апреле 1918 г. Наркомат государственного призрения был преобразован в Наркомат социального обеспечения (НКСО). Это означало, что вопросы социального обеспечения стали важным звеном государственной политики в области социальной помощи.

Основными видами социального обеспечения новой власти определялись: врачебная помощь, выдача пособий нуждающимся, беременным и роженицам, пенсионное обеспечение по старости и в связи с потерей трудоспособности. На Алтае начала формироваться общедоступная и бесплатная система медицинского обслуживания населения. В эту систему были включены аптеки и дома отдыха.

С восстановлением советской власти на Алтае (декабрь 1919 г.) шли активные поиски оптимальных вариантов административно-территориального устройства, отвечающего новым политическим и экономическим реалиям (в 1917 г. Алтайская губерния была выделена из Томской). В этот период на Алтае был образован Губернский отдел труда и соцобеспечения. В Алтайской губернии в 1920 г. действовали 13 домов для инвалидов и престарелых, в которых проживало 671 человек. В самом Барнауле было два дома: Дом старости №1 – в нем проживало 2000 человек, и Дом для инвалидов войны – 55 человек [7, с. 14].

26 апреля 1918 г. Совет народных комиссаров принимает Декрет «О переименовании Народного комиссариата государственного призрения в Народный комиссариат социального обеспечения».

В 1920 г. произошло более четкое разграничение функций и полномочий различных ведомств в деле социального обеспечения трудящихся, упорядочена выдача пособий, установлены нормы пенсий и пособий. Все лечебные учреждения, находившиеся в ведомстве Наркомата социального обеспечения, передавались Комиссариату здравоохранения.

Новая экономическая политика с начала 1920-х гг. существенно меняет стратегию социального обеспечения. Основными направлениями деятельности НКСО стали обеспечение крестьянства обязательной взаимопомощью, кооперация инвалидов, социальное страхование рабочих, государственное обеспечение семей красноармейцев, оказание помощи «жертвам контрреволюции», борьба с нищенством и проституцией, помощь при стихийных бедствиях, опека и попечительство.

С 1922 г. действуют крестьянские комитеты взаимопомощи. На них были возложены функции крестьянского самообеспечения и патронажа нуждающихся сельских жителей:

- оказание помощи инвалидам, сиротам, бедноте, семьям красноармейцев;
- организация социальной взаимопомощи, создание магазинов, общественных запасок;

- поддержка школ, больниц, инвалидных домов, изб-читален;

- защита интересов малоимущих сельских слоев при взимании налогов, отпуске леса и др.

В 1920–1930-е гг. появились и получили развитие различные кооперативы и общественные организации инвалидов, где средний заработок был выше индивидуальных пенсий. Вопросами создания трудовых артелей и кооперативов инвалидов занимались и их общественные организации: Всероссийское общество слепых (ВОС), созданное в 1923 г., и Всероссийское объединение глухонемых (ВОГ), образованное в 1926 г. Кроме трудоустройства, они решали различные аспекты социального обеспечения инвалидов. Это были мероприятия лечебного характера, протезирование, обучение, переобучение и направление на работу.

Одним из важных направлений деятельности государственных органов социального обеспечения в 1920–1930-е гг. стала борьба с детской безнадзорностью. Многие несовершеннолетние после войны остались без попечения родителей. С целью решения этой проблемы были открыты детские дома, трудовые коммуны, перевоспитательные колонии.

Таким образом, государство создавало принципиально новую, еще не апробированную систему государственной помощи людям.

27 сентября 1937 г. ЦИК СССР утвердил проект раздела Западно-Сибирского края на Алтайский округ и Новосибирскую область. В 1937 г. Алтайский округ объединяет несколько районов и получает новое административное название – Алтайский край. Всеобщее социальное обеспечение в 30-е гг. было декларативным, реальная жизнь оставалась тяжелой, а политика сталинского режима – во многом социально ущербной. Здесь, в глубинке (а Алтайский край по-прежнему считался глухой провинцией), население существовало за чертой бедности. Немаловажную отрицательную роль сыграло «раскулачивание» крестьян. Многие из них были вынуждены бросить хозяйство, сорваться с насиженных годами мест и пойти на заработки в город, причем некоторые так и не смогли приспособиться к городской жизни, спивались и погибали.

Городская промышленность набирала большой оборот. Были открыты Барнаульский меланжевый комбинат, Овчинно-меховая фабрика, эвакуированы заводы из европейской части России во время Второй мировой войны (в частности Барнаульский радиозавод эвакуирован в Барнаул в 1943 г. из блокадного Ленинграда).

Основная задача социального обеспечения в эти годы – трудоустройство и обучение инвалидов. Среди других задач важнейшими являются поддержка семей призванных в Красную Армию и на флот, обеспечение пенсиями инвалидов войны, семей лиц, погибших на войне, нетрудоспособных, орга-

низация касс взаимопомощи в колхозах, оказание помощи слепым и глухим, содействие кооперативам инвалидов. В 1937 г. выходит новое положение о Народном комиссариате социального обеспечения РСФСР. Круг основных задач расширяется и охватывает такие сферы, как организация материально-бытового, культурного, лечебно-оздоровительного и санаторно-курортного обслуживания, работа врачебно-трудовой экспертизы, руководство работой протезных учреждений, подготовка кадров работников по социальному обеспечению. Под контролем НКСО в этот период находятся Всероссийский совет кооперации инвалидов, Всероссийский союз касс взаимного страхования и взаимопомощи кооперации инвалидов, Всероссийское общество слепых, Всероссийское общество глухонемых [8, с. 169].

Вторая мировая война внесла свои коррективы в дело социального обеспечения. Появился целый ряд категорий лиц, нуждающихся в посторонней помощи. Это фронтовики, их семьи, семьи погибших на полях сражений, безнадзорные дети, инвалиды. Встал вопрос не только о выплате пособий, но и об открытии целой сети детских домов, лазаретов для раненых, реабилитационных центров, курсов переквалификации в связи с инвалидностью.

В 1941 г. был организован отдел гособеспечения и бытового устройства семей военнослужащих с подчинением НКСО РСФСР.

Война оставила свой отпечаток и у нас на Алтае, глубоко в тылу. В 1943 г. Алтайский крайисполком имеет в своем ведении, кроме двух детских домов инвалидов и трех детских домов инвалидов общего типа трудового контингента, три дома-интерната для инвалидов Отечественной войны и 32 врачебно-трудовых экспертных комиссии (ВТЭК).

В феврале 1942 г. вышло Постановление СВНК, в соответствии с которым решением Алтайского крайисполкома №23 1 апреля 1942 г. в Барнауле организована протезная ремонтно-сборочная мастерская.

После войны с восстановлением народного хозяйства преобразуется и административная система управления социальным обеспечением. В 1949 г. вместо НКСО начало работу Министерство социального обеспечения, деятельность которого разворачивается в последующие десятилетия.

В Барнауле после войны был открыт ряд детских домов для сирот, чьи родители погибли на войне. Здесь дети жили, а обучение проходили в обычных образовательных школах. Борьба с беспризорностью проводилась отлаженно. После войны безнадзорных детей можно было встретить реже, чем сейчас.

В 1946 г. на основании Постановления Министерства СССР от 13 августа 1946 г. и решения крайисполкома от 22 августа 1946 г. отдел гособеспечения реорганизован в краевой отдел соцобеспечения РСФСР. Его основными задачами являлись:

- обеспечение пенсиями в соответствии с Законом СССР о пенсиях;
- распределение санаторно-курортных путевок инвалидам;
- обеспечение инвалидов Великой Отечественной войны и труда спецавтотранспортом;
- организация работы домов-интернатов для престарелых и инвалидов;
- организация службы социальной помощи.

В послевоенный период расширился контингент нуждающихся в гособеспечении, увеличились государственные ассигнования на выплату пенсий и пособий, расширилась сеть соцучреждений, возникли новые предприятия с приложением труда инвалидов, их обучением.

Новым этапом в становлении социального обеспечения стал «Закон о государственных пенсиях», принятый Верховным Советом СССР 14 июля 1956 г. [9, с. 36]. По этому закону расширяется круг лиц, которым предоставляются пенсии, и в самостоятельную отрасль выделяется законодательство о социальном обеспечении. Тем самым было положено начало всеобщему государственному пенсионному обеспечению трудящихся.

К 1970 г. значительно увеличились государственные затраты на социальное обеспечение и страхование. Основными принципами социального обеспечения в СССР являлись: всеобщность социального обеспечения, многообразие видов обслуживания, обеспечение граждан различными видами социальной помощи за счет государственных и общественных средств.

В 1974 г. в крае имелись отделы соцобеспечения в 65 районах и городах, 16 домов для инвалидов и престарелых и три дома для детей-инвалидов. Во всех домах проживали и находились на полном государственном обеспечении 3878 человек.

В соответствии с решением исполкома краевого Совета депутатов трудящихся от 17 апреля 1974 г. №166 при отделе соцобеспечения крайисполкома с 15 августа 1974 г. организован Центр по начислению и выплате пенсий и пособий. На него возложена выплата всех видов пенсий и пособий в централизованном порядке по всему краю.

В 1980-х гг. происходит переосмысление функций и задач социального обеспечения. К задачам социальных служб добавляются выполнение заданий государственного плана, строгое соблюдение государственной дисциплины, рациональное использование капитальных вложений, снижение себестоимости и сокращение сроков строительства жилья, своевременный ввод производственных мощностей. Основным направлением деятельности стало социальное обеспечение нетрудоспособного населения.

В городах и районах края развивается сеть социального обслуживания населения, открыто мно-

жество объектов соцкультбыта, столовых, театров, кинозалов, библиотек, комнат школьника. Все эти объекты были построены на государственные деньги и являлись частью социальной политики советского государства.

В 1981 г. имелись отделы соцобеспечения в 84 районах и городах Алтайского края.

Состояли на балансе крайсобеса и полностью ему подчинялись 16 домов-интернатов, в которых проживало всего около 6 тысяч человек.

Для одиноких и малообеспеченных пенсионеров (их в крае на 1981 г. – 220 тыс. чел.) отдел организовал работу службы социальной помощи.

10 отделений службы обслуживало 3 тысячи человек. В то время задача отдела состояла в том, чтобы служба социальной помощи развивалась при крупных предприятиях и обслуживала одиноких людей, проживающих в жилищном фонде предприятия [9, с. 20].

На территории края было размещено 24 врачебно-трудовых экспертных комиссии, они также включены в систему социального обеспечения населения.

Краевым отделом социального обеспечения создано общество инвалидов с целью развития определенных видов производства, где заняты люди с ограниченными физическими возможностями. Крайсобес сотрудничал с протезно-ортопедическим предприятием, которое обеспечивало своими изделиями инвалидов. Внутренняя структура крайсобеса была следующей:

- 1) сектор пенсий и пособий;
- 2) сектор контроля за начислением пенсий и пособий;
- 3) центральная бухгалтерия;
- 4) планово-финансовый сектор;
- 5) сектор кадров;
- 6) сектор бытового и трудового устройства инвалидов;
- 7) сектор домов-интернатов;
- 8) сектор писем и заявлений;
- 9) административно-хозяйственный сектор.

На территории Алтайского края в советский период активно действовали женсоветы. Первой женской организацией Алтайского края стал Краевой совет женщин, который был возрожден, как и многие другие женсоветы по всей стране, решением КПСС в 1987 г. За период с 1991 по 1994 г. в Алтайском крае зарегистрировано семь женских организаций. Общим для этого периода является их единичное возникновение, поддержка при создании со стороны государственных структур или российских общественных организаций [10, с. 14].

В 1991 г. администрацией края, в соответствии с Постановлением Съезда народных депутатов РСФСР от 1 ноября 1991 г. №1830-1 «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы», Указом Президента РСФСР от 22 августа



1991 г. №75 «О некоторых вопросах деятельности исполнительной власти в РСФСР», образован комитет администрации края по социальному и пенсионному обеспечению населения.

В своей деятельности комитет подчинялся администрации края и Министерству социальной защиты населения.

В связи с новой социальной политикой, проводимой в обществе, принятием закона о пенсионном обеспечении населения в РСФСР, переходом на рыночную экономику основные задачи комитета обозначены в Положении о комитете. Новыми важнейшими направлениями работы должны стать: развитие натуральной поддержки населения, создание новых типов учреждений для лиц, нуждающихся в социальной адаптации.

По решению (№85 от 18.03.94 г.) малого совета краевого Совета народных депутатов с целью осуществления более эффективной социальной защиты населения края было выделено 10 категорий малоимущих, чей совокупный доход ниже установленного законодательством минимального размера оплаты труда, определены дополнительные источники формирования средств краевого фонда социальной под-

держки населения, осуществляется распределение этих средств. Рекомендовано: городским и районным Советам народных депутатов, администрациям городов и районов продолжить практику оказания конкретной адресной социальной помощи малоимущим слоям населения; открыть в каждом городе, райцентре, на территориях каждого сельского Совета магазины «Ветеран», «Забота» или их отделы для обслуживания лиц, нуждающихся в социальной поддержке.

Распоряжением администрации Алтайского края №1087 от 27.12.94 г. в связи с изменением функций комитета администрации края по социальной защите населения утверждено новое Положение о комитете.

Современное состояние общественных отношений неотделимо от важнейших тенденций исторического становления государственности в России в целом и в Алтайском крае в частности. Проблемы социальной помощи и защиты слабых, неимущих, обездоленных принимали различный характер не только в зависимости от экономического состояния производительных сил и производственных отношений, но и от уровня развития общества как главной помогающей силы.

### Библиографический список

1. Фирсов М.В. История социальной работы в России : учеб. пособие для высшей школы. – М., 2009.
2. Центр хранения архивного фонда Алтайского края (ЦХАФ АК). – Ф. 51. – Оп. 2. – Д. 376.
3. ЦХАФ АК. – Ф. 51. – Оп. 2. – Д. 377.
4. ЦХАФ АК. – Ф. Д.170. – Оп. 1. – Д. 144.
5. ЦХАФ АК. – Ф. 175. – Оп. 46.
6. Антонович И.В. Благотворительность в российском обществе: история и современность : учеб. пособие. – Барнаул, 2005.
7. Система социальной защиты населения Алтайского края, в цифрах и фактах, за 1998 г. (Специальный выпуск

справочно-информационного бюллетеня). – Барнаул, 1999.

8. Социальная работа : учеб. пособие / под общ. ред. проф. В.И. Курбатова. – Ростов на/Д., 2000.

9. Система социальной защиты населения Алтайского края, в цифрах и фактах, за 1997 г. (Специальный выпуск справочно-информационного бюллетеня) – Барнаул, 1998.

10. Женские общественные организации Алтайского края : справочник / сост. М.П. Белоусова, Л.К. Синцова, С.Г. Чудова. – Барнаул, 2002.