

Е.Л. СТРЕЛЬЧЕНКО

СИСТЕМА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В БССР (1943–1946)

Исследуются восстановление и развитие системы социального обеспечения БССР в 1943–1946 гг.; анализируются структурные изменения в организации социальной помощи для семей военнослужащих, партизан и инвалидов Отечественной войны; рассматривается деятельность органов социального обеспечения.

The article studies the restoration and further development of the system of social security in the Byelorussian SSR in 1943–1946. Structural changes in the area of social assistance to the families of servicemen, partisans and invalids of the Great Patriotic War are analyzed. The activity of the social security bodies is examined.

Опыт советского государства по организации системы социального обеспечения населения в годы Великой Отечественной войны и послевоенный период вызывает несомненный научный и

практический интерес. Историография рассматриваемой проблемы представлена как в обобщающих работах по истории Беларуси и органов государственной власти¹, так и в исследованиях, затрагивающих организацию социальной помощи для одной из групп населения. В связи с этим представляют особый научный интерес работы Н.В. Смеховича, А.И. Котова, В.А. Данилова, в которых раскрывается деятельность государственных органов власти по организации социальной защиты детей-сирот. В исследованиях А.Д. Григорьева и Ю.И. Венгер дана историческая оценка процесса становления и развития социальной работы в Беларуси, рассматривается политика государства в области социального обеспечения². Однако в отечественной историографии не достаточно проанализированы законодательные и структурные изменения в системе социального обеспечения в период 1943–1946 гг., также отсутствует научная оценка реальной деятельности органов социального обеспечения.

Изучение проблемы организации социальной помощи и поддержки многочисленной группы нуждающихся в годы войны и в период восстановления мирной жизни дает возможность создать объективную картину жизнедеятельности белорусского общества в особых условиях, учесть позитивные и негативные факторы при формировании современной системы социальной защиты населения.

Цель статьи – показать процесс структурных изменений в системе социального обеспечения для организации адресной социальной помощи в соответствии с задачами военного и послевоенного времени. Хронологические рамки охватывают период с 1943 по 1946 г. Это время характеризуется как новый этап изменений в системе социального обеспечения, распространения социальной помощи на более широкие слои населения, введения новых видов обеспечения, формирования льготного пенсионирования: 1943 г. – создание специального Управления по государственному обеспечению и бытовому устройству семей военнослужащих и партизан; 1946 г. – реорганизация Народных комиссариатов, переименование их в министерства и передача функций названного управления Министерству социального обеспечения.

Расширение социальной базы нуждающихся в годы войны требовало структурных изменений, а также соответствующего законодательного оформления. Проводится комплекс целенаправленных мероприятий экономического, организационного и правового характера. Принятые в СССР в первые годы войны постановления, указы, инструкции³ гарантировали социальную защиту не только участникам войны, но и их родственникам. Государство поддерживало также наиболее уязвимые социальные группы: пенсионеров, инвалидов Отечественной войны, сирот, одиноких и многодетных матерей.

С первых дней освобождения Беларуси проблема восстановления и развития системы социального обеспечения с учетом новых условий становится важной задачей республиканского руководства.

Для организации эффективной социальной помощи при исполкомах областных, городских и районных Советов депутатов трудящихся БССР, согласно Постановлению СНК БССР и ЦК КП(б)Б от 12.10.1943 г., формируются Комиссии по устройству детей, оставшихся без родителей⁴. Такие комиссии состояли из представителей народного образования, здравоохранения, органов НКВД, комсомольской и профсоюзной организаций. В августе 1944 г. при Республиканском Народном комиссариате финансов создается Управление по государственным пособиям многодетным и одиноким матерям с одноименными отделами при исполкомах районных и городских Советов депутатов трудящихся⁵.

В целях улучшения обслуживания семей участников войны 27 июля 1943 г. на заседании Бюро ЦК КП(б)Б было принято решение (на основании Постановления СНК СССР от 23.01.1943 г.) при СНК БССР создать специальное Управление по государственному обеспечению и бытовому устройству семей военнослужащих и партизан⁶. Начальник управления входил в состав СНК БССР и являлся одним из заместителей председателя правительства (с августа 1943 по август 1944 г. начальником управления был П.И. Ратайко, затем до 1946 г. – А.И. Далидович)⁷. Соответственно положению об управлении, которое было утверждено Постановлением СНК БССР от 28.08.1943 г.⁸, в его обязанности вошел очень широкий круг вопросов по социальной поддержке родственников военнослужащих рядового, сержантского и офицерского состава Красной Армии, Военно-морского флота и партизан. Это обеспечение пособиями и пенсиями семей военнослужащих и партизан (кроме семей офицерского состава, которые получали пособие по денежному аттестату через военкоматы), предоставление установленных законом льгот, разрешение материально-бытовых проблем, содействие членам семей в трудоустройстве и в получении технического образования, приобретении производственных навыков и квалификации; устройство детей военнослужащих в детские учреждения, а оставшихся без родителей – на воспитание (патронаж) в семьи. В обязанности управления входило рассмотрение заявлений и жалоб, руководство на местах.

Первые отделы по государственному обеспечению создаются в Витебской, Могилевской, Гомельской и Полесской областях. При исполкомах всех уровней дополнительно вводится должность заведующего отделом по государственному обеспечению. 1 июля 1944 г. управление разработало и утвердило мероприятия, направленные

ные на скорейшую организацию своевременного государственного обеспечения, в освобожденных от оккупации районах⁹.

Основная нагрузка ложилась на районные и городские исполкомы Советов депутатов трудящихся, при которых формировались отделы. В месячный срок им необходимо было организовать учет семей военнослужащих и партизан, основать комиссии по назначению пособий и пенсий в составе заведующего отделом по государственному обеспечению, военного комиссара и заведующего финансовым отделом, учредить денежные и продовольственные фонды помощи для обозначенной категории населения. Также создать специальные бригады для проведения ремонта квартир, строительства новых домов и землянок, организовать сеть мастерских для ремонта одежды и обуви. В обязанности отдела входило трудоустройство членов семей военнослужащих вплоть до организации надомного труда, возобновление работы существовавших ранее детских учреждений. Для своевременной выплаты пособий планировалось в районных центрах открыть отделения Госбанка и связи.

Государственные пособия семьям фронтовиков выплачивались ежемесячно. Однако не все имели право на такое пособие. По закону оно не распространялось на семьи, в которых был трудоспособный с одним ребенком, независимо от возраста, или трудоспособный с двумя нетрудоспособными взрослыми. По данным Управления по государственному обеспечению на 1 августа 1944 г., из 243 267 семей военнослужащих и партизан, поставленных на учет, пособия и пенсии получали менее половины – 112 009 семей¹⁰. Сумма пособия была дифференцирована, она зависела от количества нетрудоспособных и работающих членов семей, от числа несовершеннолетних, от наличия или отсутствия собственного хозяйства (для проживающих в сельской местности).

Так, если семья военнослужащего была связана с сельским хозяйством и не имела трудоспособных, она получала 50 руб. на одного нетрудоспособного члена семьи, 75 руб. – на двоих нетрудоспособных, 100 руб. – на троих и больше. При наличии одного работающего и более троих нетрудоспособных семья получала 75 руб. Для не связанных с сельским хозяйством пособие увеличивалось в 2 раза¹¹. В исключительных случаях отдельным семьям выдавались единовременные пособия.

Пенсия назначалась только нетрудоспособным членам семьи погибших или пропавших без вести фронтовиков. Размер ее зависел от причин смерти военнослужащего, от характера его прежней работы, от количества нетрудоспособных членов семьи. Если погибший не работал до войны и его семья была связана с сельским хозяйством, то пенсия назначалась в сумме 40 руб. на

одного нетрудоспособного, на двоих – 56 руб., на троих – 72 руб. Семья, проживающая в городе, получала соответственно 50, 70 и 90 руб. Если погибший имел трудовой стаж, сумма пенсии зависела от среднемесячного заработка и не могла быть менее 42 руб. для семьи с одним трудоспособным. Для проживающих в городе – не меньше 52 руб. 50 коп. Семьи военнослужащих сержантского и старшинского состава получали пенсии с надбавкой в 25 %¹².

Со стороны членов семей требовалось собрать документы, подтверждающие их право на государственное обеспечение: заявление, свидетельство о смерти, данные о всех членах семьи, справку с места работы погибшего о его зарплате за 12 месяцев.

В условиях, в которых находилось население республики, это было сложно, а иногда просто невозможно осуществить, тем более в короткий период времени: разрушенные предприятия, утерянные документы, длительные запросы в военкоматы и Белорусский штаб партизанского движения, плохая работа комиссий по назначению пособий и пенсий, частая смена руководителей отделов на местах – в итоге процесс организации своевременной социальной помощи затронул не всех, кто по закону имел на нее право.

При анализе архивного материала о результатах проверки состояния государственного обеспечения в Беларуси в течение 1944 г.¹³ прослеживаются одни и те же недостатки: задержка выплаты пенсий и пособий на 2–3 месяца, лишение положенных льгот, отказ в материальной помощи. Например, в Витебской области по данным на 1 января 1944 г.: комиссии заседали не регулярно, срок рассмотрения заявлений вместо трех дней растягивался на две недели и более, семьи военнослужащих и партизан были без денежного пособия, без одежды, без продуктов, проживали в землянках. Особенно в тяжелом положении находились те, кто не имел документов, подтверждающих их право на денежное довольствие. Получать пособие такие семьи могли на основании свидетельских показаний, но только в течение трех месяцев, пока шел розыск военнослужащего.

Большой проблемой были неуккомплектованность отделов по государственному обеспечению, а также частая смена их руководителей. Так, в Полоцком, Россонском, Добрушском районах за короткое время сменилось по 2–3 заведующих. Многие из них постоянно находились в командировках, не связанных с их основной работой, в результате вопросами семей военнослужащих и партизан занимались технические работники, которые были не в состоянии разрешить их проблемы. В Руденском районе Минской области учет семей не был организован вообще, из 13 сельсоветов только один предоставил сведения о количестве нуждающихся, на 15 сентября

1944 г. комиссия по назначению пособий и пенсий даже не приступила к работе. В Червенском районе Минской области, по данным на 22 сентября, из 4587 семей назначили пособие лишь 187, но и они не получили денежную помощь, так как отдел гособеспечения не оформил заявку в райфинотдел¹⁴. Как было отмечено на заседании Бюро ЦК КП(б)Б от 19 декабря 1944 г., «во многих районах имеют место многочисленные факты нарушений и извращений местными органами власти закона о выдаче пособий и пенсий семьям военнослужащих и партизан. Поступающие заявления и жалобы не разбираются месяцами, многие семьи не получают положенного им по закону пособия и, наоборот, имеются факты переплаты государственных средств»¹⁵.

К началу 1945 г. организация и функционирование отделов по государственному обеспечению значительно улучшились. Во многом это было связано с постоянным контролем, особенно со стороны партийных органов. Если в ноябре 1944 г. количество семей, состоящих на учете, составило 537 367¹⁶, то к февралю 1945 г. увеличилось до 681 023¹⁷.

Формы государственной помощи были разнообразны, помимо денежного обеспечения, существовали целевые фонды промышленных и продовольственных товаров, оказывалась единовременная материальная помощь, предоставлялись различные льготы – на налоги, сельскохозяйственные поставки, жилье, квартплату, обучение. Но в тяжелых экономических условиях государственные структуры были не в состоянии поддержать всех нуждающихся, поэтому значительную долю социальной помощи составляли негосударственные формы в виде сбора денежных пожертвований, одежды, продуктов питания, проведения субботников, благотворительных мероприятий. В декабре 1944 г. в соответствии с Постановлением СНК БССР и ЦК КП(б)Б «О мерах помощи семьям фронтовиков и инвалидов Отечественной войны»¹⁸ была организована работа по сбору средств из добровольных взносов населения в Фонд помощи семьям военнослужащих, партизан и инвалидов Отечественной войны. При Управлении по государственному обеспечению была создана Республиканская комиссия для учета и распределения средств, поступающих в названный фонд. В сельской местности помочь нуждающимся были призваны крестьянские кассы взаимопомощи.

Ответственность за инвалидов войны и труда, а также пенсионеров возлагалась на Народный комиссариат социального обеспечения, который временно прекратил свою деятельность на территории Беларуси в период оккупации и возобновил работу с февраля 1944 г.¹⁹ Выступая на 6-й Сессии Верховного Совета БССР 1-го созыва (март 1944 г.), нарком соцобеспечения Е.Т. Гуценкова выделила основную задачу Народного ко-

миссариата: «...оказать всестороннюю помощь инвалидам Отечественной войны и партизанам, чтобы они могли сохранить свою трудоспособность и быть использованы в различных отраслях народного хозяйства»²⁰. Трудоустройство и организация обучения новым профессиям, а также устройство нуждающихся в дома инвалидов стали приоритетным направлением в работе органов социального обеспечения всех уровней. Народный комиссариат отвечал за материально-бытовые условия жизни инвалидов войны и труда, выплату им пенсий и пособий, создание мастерских протезов и ортопедических изделий.

Были разработаны практические мероприятия по организации социального обеспечения на освобожденных территориях республики: создание областных, районных, городских отделов социального обеспечения, в обязанности которых входили учет инвалидов Отечественной войны, направление на работу, назначение пенсии (в течение трех дней); проведение в месячный срок перерегистрации пенсионеров; формирование постоянных комиссий по трудоустройству инвалидов Отечественной войны; организация курсов обучения и переобучения инвалидов. Уже в августе 1944 г. из 7743 инвалидов Отечественной войны, зарегистрированных по республике, 4822 были обеспечены работой²¹.

Размер пенсий для рядового и младшего начальствующего состава устанавливался в зависимости от причины и степени инвалидности, характера прежней работы военнослужащего, стажа работы в довоенный период, а также от наличия собственного хозяйства. Пенсии различались на назначенные по твердым нормам (для не работавших до призыва) и на назначенные в процентах к довоенной среднемесячной заработной плате (для имеющих стаж работы). Военнослужащим, связанным с сельским хозяйством, пенсии назначались в размере 80 % от пенсий, установленных по городским нормам. У старшинского и сержантского состава пенсии были выше на 25 %, а у награжденных орденами Славы всех трех степеней – на 50 %²². Расходы на пенсии и пособия инвалидам войны и труда осуществлялись бескредитно, что позволяло проводить их выплату независимо от доходов бюджета.

После освобождения республики и окончания войны нагрузка на органы социального обеспечения увеличилась. Это было обусловлено усилением миграционных процессов, реэвакуацией (свыше миллиона жителей Беларуси находилось в эвакуации)²³, репатриацией и демобилизацией.

Количественно изменилась социальная база нуждающихся в государственной поддержке. В органах социального обеспечения на 1 сентября 1946 г. состояло на учете 89 968 инвалидов Отечественной войны²⁴, в органах по государственному обеспечению – 491 428 семей фронтовиков²⁵ и 311 798 демобилизованных²⁶, которые также находились в ведении управления. По республике числилось 137 487 детей²⁷, остав-

шихся без родителей. Значительно выросло число многодетных матерей, получающих государственное пособие. Связано это было с изменением понятия «многодетная мать». В июле 1944 г. Президиум Верховного Совета СССР принял Указ «Об увеличении государственной помощи беременным женщинам, многодетным и одиноким матерям, усилении охраны материнства и детства, об установлении почетного звания «Мать-героиня» и учреждении ордена «Материнская слава» и медали «Медаль материнства»²⁸, согласно которому многодетными стали женщины, имеющие троих и более детей. Ранее государственное пособие получали многодетные матери, имеющие шестерых детей, при рождении седьмого. Со дня издания Указа по 1 июля 1946 г. по республике было выплачено госпособий 79 133 многодетным и 15 537 одиноким матерям²⁹.

В 1946 г. в результате реорганизации, когда Народные комиссариаты были переименованы в министерства, Управление по государственному обеспечению и бытовому устройству семей военнослужащих было передано Министерству социального обеспечения БССР³⁰. Организационные изменения потребовали уточнения полномочий министерства, функции которого значительно расширились. На него были возложены вопросы пенсионного обеспечения рабочих, служащих, военнослужащих рядового, сержантского и старшинского состава срочной службы, лиц, приравненных к военнослужащим, рабочим и служащим, а также членов их семей. Министерство отвечало за обеспечение пособиями семей военнослужащих, за проведение мероприятий по трудоустройству и материально-бытовому обслуживанию инвалидов, членов семей погибших воинов и пенсионеров других категорий; руководило учреждениями социального обеспечения, врачомбно-трудовой экспертизой трудоспособности, отвечало за работу протезной промышленности и протезирование.

Оформление законодательно системы социального обеспечения не разрешало всех проблем инвалидов Отечественной войны, семей военнослужащих и партизан, многодетных и одиноких матерей. Часто эта система давала сбой, так как принимаемые в общесоюзном масштабе законодательные акты иногда «бойкотировались» местными властями, постановления выполнялись формально. Отсутствие квалифицированных кадров сказалось на качестве работы органов социального обеспечения, особенно в первые послевоенные годы. Случайные люди, не обладающие ни профессиональными, ни общеобразовательными знаниями, не могли справиться со своими прямыми обязанностями. Нередко со стороны руководящих кадров проявлялись равнодушие, черствость и бюрократизм.

Исследование развития системы социального обеспечения в 1943–1946 гг. показывает, что ее функционирование соответствовало военной ситуации и задачам восстановления мирной жизни. Конечно, эта система не была совершенной, но изменения в организации социальной помощи,

формирование правовой базы, проведение государством при участии общественности комплекса социально-экономических мероприятий подержали население Беларуси в тяжелое военное и послевоенное время.

¹ См.: История Белорусской ССР. Мн., 1977; Органы государственного управления Белорусской ССР (1919–1967 гг.). Мн., 1968; Высшие органы государственной власти и центрального управления Белорусской ССР (1944–1964): В 2 ч. Мн., 2003; Нарысы гісторыі Беларусі: У 2 ч. Мн., 1995. Ч. 2; Освобожденная Беларусь: документы и материалы: В 2 кн. Кн. 2, Январь–декабрь 1945. Мн., 2005 и др.

² См.: Венгер Ю.И. История отечественной и зарубежной социальной работы. Витебск, 2008; Григорьев А.Д. Становление и развитие социальной работы на Беларуси (X–XX вв.). Мн., 2000; Данилов В.А. Участие милиции Беларуси в организации и развитии патроната детей-сирот в послевоенные годы (1944–1950 гг.) // Вестн. Акад. МВД Республики Беларусь. 2009. № 1. С. 7–11; Котов А.И. Система сацыяльнай абароны дзяцей-сірот у гады пасляваеннага адраджэння // Сацыяльна-педагагічная работа. 2001. № 4. С. 99–107; Сметхович Н.В. Работа государственных, политических и общественных организаций Беларуси по жизнеустройству и воспитанию детей, оставшихся без родителей: Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Мн., 1992.

³ См.: О порядке назначения и выплаты пособий семьям военнослужащих рядового и младшего начальствующего состава в военное время: Указ Президиума Верховного Совета СССР, 26 июня 1941 г.; Об освобождении от платы за обучение детей рядового и младшего начальствующего состава Красной Армии и Военно-Морского Флота: Постановление СНК СССР, 2 июля 1941 г.; О сохранении жилой площади за военнослужащими и о порядке оплаты жилой площади семьями военнослужащих в военное время: Постановление СНК СССР, 5 авг. 1941 г.; Инструкция о порядке назначения и выплаты пособий и пенсий семьям военнослужащих рядового и младшего начальствующего состава: Постановление СНК СССР, 17 июля 1943 г.

⁴ См.: Национальный архив Республики Беларусь (далее – НАРБ). Ф. 4п. Оп. 3. Д. 1251. Л. 77.

⁵ См.: Государственная помощь многодетным и одиноким матерям. М., 1950. С. 37–40.

⁶ См.: НАРБ. Ф. 4п. Оп. 3. Д. 1250. Л. 149.

⁷ См.: Освобожденная Беларусь: документы и материалы... С. 428–429.

⁸ Там же.

⁹ См.: НАРБ. Ф. 7. Оп. 3. Д. 695. Л. 209–210.

¹⁰ См.: НАРБ. Ф. 4п. Оп. 37. Д. 210. Л. 35.

¹¹ См.: Клопаты аб сем'ях ваеннаслужачых: Памятка старшыні сельсавета. Мн., 1945. С. 7–8.

¹² Там же. С. 14–16.

¹³ См.: НАРБ. Ф. 4п. Оп. 37. Д. 132. Л. 7–11.

¹⁴ Там же.

¹⁵ НАРБ. Ф. 4п. Оп. 61. Д. 109. Л. 33.

¹⁶ См.: НАРБ. Ф. 4п. Оп. 37. Д. 185. Л. 166.

¹⁷ См.: НАРБ. Ф. 4п. Оп. 37. Д. 132. Л. 3.

¹⁸ См.: НАРБ. Ф. 4п. Оп. 61. Д. 109. Л. 18–19.

¹⁹ См.: Высшие органы государственной власти и центрального управления Белорусской ССР (1944–1964)... С. 173.

²⁰ НАРБ. Ф. 968. Оп. 1. Д. 8. Л. 244.

²¹ См.: НАРБ. Ф. 4п. Оп. 37. Д. 185. Л. 35.

²² См.: Материальное обеспечение при инвалидности, старости, за выслугу лет и по случаю потери кормильца. М., 1948. С. 65.

²³ Демографическое развитие и трудовые ресурсы БССР: Соц.-экон. пробл. / А.А. Раков и др. Мн., 1988. С. 7.

²⁴ См.: НАРБ. Ф. 4п. Оп. 37. Д. 188. Л. 71.

²⁵ См.: НАРБ. Ф. 4п. Оп. 37. Д. 183. Л. 2.

²⁶ См.: НАРБ. Ф. 4п. Оп. 47. Д. 72. Л. 231.

²⁷ Там же. Л. 2.

²⁸ См.: Государственная помощь многодетным и одиноким матерям... С. 4–6.

²⁹ См.: НАРБ. Ф. 4п. Оп. 61. Д. 315. Л. 21.

³⁰ См.: Собрание постановлений и распоряжений Совета Министров БССР. 1946. № 8. Ст. 87. С. 2–4.

Поступила в редакцию 22.11.10.

Елена Леонидовна Стрельченко – соискатель кафедры истории Беларуси нового и новейшего времени. Научный руководитель – доктор исторических наук, профессор кафедры истории Беларуси нового и новейшего времени В.К. Коршук.