

З. Х. Соблирова, А. А. Журтова, А. А. Коновалов

Формирование государственной системы социального обеспечения в Кабардино-Балкарии в начале 1920-х гг.

Соблирова Зарета Хасанбиевна — канд. ист. наук, доц., Кабардино-Балкарский государственный университет им. Х.М. Бербекова (Нальчик, Россия)

Журтова Анжела Ариковна — канд. ист. наук, доц., Кабардино-Балкарский государственный университет им. Х.М. Бербекова (Нальчик, Россия)

Коновалов Андрей Анатольевич – канд. ист. наук, доц., Кабардино-Балкарский государственный университет им. Х.М. Бербекова (Нальчик, Россия).

К числу приоритетных направлений деятельности органов государственной власти относится социальная политика. Создание условий для полноценной жизнедеятельности граждан требует расширения государственного участия и доработки существующих социальных программ. На современном этапе исторического развития актуальным остается вопрос всестороннего изучения проблемы зарождения и становления органов социальной защиты населения.

«Советский проект», начавшийся осуществляться в 1917 г., во многом являлся частью глобальной модернизационной волны. Ее общими характеристиками стали структурная перестройка экономики, глубокие социальные трансформации, сопровождаемые существенными антропологическими сдвигами. При этом наша страна обладала спецификой, позволяющей говорить об особом отечественном варианте «национальной модернизации».

Одной из его главных отличительных черт стало то, что основным драйвером перемен было государство. В условиях недостаточной готовности общества к структурным переменам именно государственная воля определяла основные векторы и параметры реформ. Другой специфической чертой было наличие ряда сдерживающих поступательное развитие проблем, не решенных в предшествующий период и имеющих более острый характер, чем в других странах, переживавших тот же стадийный переход. Этим объясняется радикальность предпринимаемых мер. Наконец, существенным отличием советского проекта стала мощная социальная составляющая. Его эгалитаристский вектор предполагал качественную перестройку социальной структуры страны. Если, по словам И.К. Пантина, главным завоеванием Февраля 1917 г. была политическая демократия, то главным завоеванием Октября 1917 г. стала демократия

социальная¹. Системная трансформация общества была немыслима без создания достойных условий жизни прежде низших социальных страт. Для этого предстояло выстроить систему социального обеспечения на всей территории страны. Актуальность обращения к истории формирования системы социального обеспечения определяется также региональным аспектом, т.к. планируемые в центре процессы на местах приобретали окончательный вид, трансформируясь под влиянием национальных особенностей.

Специальных трудов по истории формирования и развития системы социального обеспечения в Кабардино-Балкарии до сегодняшнего дня подготовлено не было. Отдельные аспекты социальной политики анализируются в обобщающих трудах ученых республики, посвященных социально-экономическим и политическим преобразованиям в 1920-е годы. Отражение этих изменений рассмотрено опосредованно. Это исследования Б.Э. Калмыкова, Х.М. Бербекова, Т.А. Жакомихова, М.Х. Ацканова, Г.Х. Мамбетова, Х.И. Хутуева и др.².

Современный этап исторического развития открыл перед исследователями новые возможности познания отечественной истории. Появились работы, посвященные глубокому анализу истории рабочего класса и крестьянства Кабардино-Балкарии. Изучены вопросы индустриального развития, коллективизации, повышения общекультурного уровня, политического сознания, успехи и проблемы местных органов власти. В трудах Б.М. Зумакулова, М.А. Кошева, Н.В. Нартоковой затронуты отдельные аспекты социальной политики советского государства³. В монографии Б.М. Зумакулова рассмотрена история возникновения институтов благотворительности и социального обеспечения кабардинцев и балкарцев. Однако большую часть внимания автор уделил проблеме реабилитации балкарского народа, а институциональные основы социальной политики советского государства показаны поверхностно. Исследования М.А. Кошева и Н.В. Нартоковой иллюстрируют социальные аспекты государственной политики в 40-80-х гг. XX в. без предварительного анализа истории становления структуры социальных органов власти.

Ряд диссертаций, посвященных социальной политике советского государства, дают представление о мероприятиях власти в области народного просвещения, медицинского обслуживания, национальной политики. Так, Озова Ф.А. рассматривает социальные аспекты государственной политики в 1918 г.⁴. Автор ставит целью выявление и сравнение моделей социальной политики в 1917–1918 гг., ею выделены приоритетные направления, изучено участие различных категорий населения в социально-политических процессах. Исследование И. А. Чехоевой раскрывает материал по социальной политике советской

власти на Северном Кавказе в 1917–1924 гг.⁵ Однако, эти работы ограничиваются периодом существования Горской АССР без выделения региональных особенностей.

Впервые вопросы улучшения материального благосостояния были озвучены советским правительством в 1917 году и вошли в программу-минимум социалистического государства. В ноябре 1917 г. был образован Народный комиссариат социального призрения (НКГП). На него были возложены функции попечения инвалидов войны и их семей, стариков, несовершеннолетних, охрана материнства и младенчества. Наркомом была назначена А.М. Коллонтай. Декретом СНК «Положение о социальном обеспечении трудящихся» от 31 октября 1918 г. была провозглашена необходимость государственной поддержки всех без исключения лиц, источником существования которых является «только собственный труд»⁶. Задачами социального обеспечения были объявлены: оказание медицинской помощи; страхование в случае временной или постоянной утраты средств к существованию в силу различных причин (увечье, болезнь, старость); помощь в случае безработицы, «происшедшей не по вине безработного». Кроме того, в задачи социального обеспечения вошло «принятие предупредительных мер против заболеваний, увечий и т. п., а равно облегчения их последствий». Государство брало на себя обязательство возвращения к трудовой жизни каждому «выбитому из трудовой колеи»⁷. Положение меняется с середины 1921 г., когда социальная помощь от государства заменяется социальным страхованием за счет предприятий, на которых они работают. Большинство социальных функций перешли к региональным властям. На местах были созданы подотделы социального обеспечения и охраны труда.

Социальная политика в советском государстве была идеологизирована и противоречива. Так, во многих документах декларировались идеи поддержки нетрудоспособных, малообеспеченных и малоимущих. Проводимые мероприятия вызвали видимость благополучия, уравнивания и улучшения качества жизни всего населения. С другой стороны, советская власть рассматривала социальную политику как инструмент ускоренного социально-экономического развития, без должного внимания к реальным потребностям людей. Стремление к быстрому достижению всеобщего равенства и благоденствия в стране доминировало в государственной политике, а общественные проблемы упускались из виду⁸.

Глубокие политические и социально-экономические потрясения 1920–1930-х гг. отразились на судьбах народов Северного Кавказа. Провозглашение советской власти, окончание Гражданской войны и национально-государственное самоопределение кабардинского и балкарского народов стали началом длительного исторического периода «советской модернизации». Формы и методы управления новой властью не были заранее

предопределены и имели колоссальные последствия для всех народов, в том числе для кабардинцев и балкарцев. Политика, проводимая большевиками, стала на ближайшие годы фактором, определявшим содержание этносоциального опыта народов Кабардино-Балкарии. Необходимость освоения непрерывного потока политических, социально-экономических и культурных инноваций послужила главным механизмом трансформации патриархально-традиционного общества⁹.

Основной задачей советской власти стало приобщение местного населения к новым общественно-политическим институтам. Упор был сделан на то, чтобы помочь малым народам сформировать и укрепить государственность в формах, близких их национальным особенностям, создать новые органы власти и управления народным хозяйством, осуществляющим делопроизводство на родном языке, средства массовой информации, судебные органы, общеобразовательные школы, культурно-просветительные учреждения и сформировать местные национальные кадры. Важное значение имело создание региональной промышленности и трансформация сельского хозяйства¹⁰.

В результате Гражданской войны и неурожайных 1921 и 1924 гг. в Кабардино-Балкарии оказались разрушенными промышленность и сельское хозяйство, значительно сократилось население. В 1913 г. численность населения Кабарды и Балкарии составляла 154 781 чел., в 1916 г. – 185 702 чел., после революционных событий количество населения сократилось и достигло цифры 157 464 чел., в 1920 г. – 165 488¹¹. По сравнению с 1913 г. посевная площадь в 1920 г. уменьшилась на 48, 4 %, поголовье скота – на 50 %. Голодный 1921 г. ухудшил положение крестьян во многих регионах страны. В Кабардино-Балкарии от засухи пострадали более 2/3 крестьянских хозяйств, а количество голодающих по области достигло 67 тыс. чел.¹² Учитывая, что более 92 % населения были заняты в сельском хозяйстве, ситуация оказалась довольно сложной, а «борьба с голодом объявлялась неотложной задачей всех уровней власти Кабардино-Балкарии и превратилась в главную повестку дня»¹³. Крестьянские хозяйства носили полунатуральный характер и опирались преимущественно на собственные материальные и трудовые ресурсы. Промышленность была представлена небольшими кустарными или полукустарными предприятиями, занимающимися деревообработкой и переработкой продуктов сельского хозяйства.

Положение осложнялось процессами национально-государственного строительства народов Северного Кавказа. Так, с 1920 г. по август 1921 г. Кабарда и Балкария как самостоятельные автономии входили в состав Горской республики. С сентября 1921 г. Кабарда выделилась в отдельную Автономию, в состав которой вошли казачьи станицы –

Котляревская, Александровская и Пришибская. Кабардинская Автономная область была разделена на 4 административных округа – Нальчикский (Нальчик), Баксанский (с. Баксан), Урванский (с. Старый Черек), Мало-Кабардинский (Терек). Казачьи станицы вошли в состав Урванского округа¹⁴. Уже в январе 1922 г. Кабарда и Балкария образовали единую Кабардино-Балкарскую Автономную республику¹⁵.

Таким образом, сформировался целый комплекс проблем, связанных с необходимостью восстановления разрушенного сельского хозяйства, создания крупного промышленного производства, рабочих кадров, культурно-просветительских учреждений. Они определили особенности формирования системы государственного социального обеспечения в Кабардино-Балкарии. Воплощение в жизнь большевистского лозунга всеобщего равенства и благоденствия в национальных районах встретило сопротивление, т.к. менталитет горцев не позволял принимать помощь от «чужих» людей, кроме как от родственников и близких соседей. Непопулярные государственные органы и общественные организации на селе встречали непонимание среди местного населения. Несмотря на сложности, система социальной помощи стала формироваться в республиках Северного Кавказа в 1920 г.

Весной 1920 г. был образован трудсобес, в который вошли отдел труда и отдел собеса. Председателем был назначен Д.С. Белик. Совместная деятельность отделов приводила к излишней бюрократизации, поэтому было решено разделить компетенции и выделить собес в самостоятельный орган. Это должно было способствовать упрощению процедуры получения помощи для простых людей. Областной собес получил оформление 1 мая 1920 г., а 3 мая 1920 г. был образован отдел труда¹⁶. В компетенцию отдела труда входили сбор заявлений о помощи и проверка подлинности поданных прошений. В его ведении находились опека, охрана материнства и детства, инвалидные дома. Отдел труда приступил к организации профессиональных объединений. Так, были образованы союз кожевенного производства, строительно-технического труда, профессиональные объединения портных, сапожников, союз земледельческих работников, строительно-технического труда. В рассматриваемый период Нальчик не представлял собой промышленного района, где могли быть сосредоточены рабочие кадры, а имел значение административного центра. Небольшое количество рабочих, проживавших в городе, все еще были тесно связаны с землей и домашним хозяйством. Отдел труда обратил свое внимание именно на этот контингент. За первые месяцы работы были зарегистрированы безработные в общем количестве 140 чел., а за весь 1920 год трудоустроено 227 чел.¹⁷ Среди этого контингента преимущественно выделялись участники гражданской войны, жены погибших красноармейцев, у которых отсутствовал трудовой опыт.

Для рассмотрения личных заявлений граждан о помощи и назначения пособий отдел труда создал междуведомственную комиссию, которая проработала с мая 1920 г. по январь 1921 г. В состав комиссии вошли представители окружного исполнительного комитета, отдела финансов, отдела социального обеспечения и один из работников селения, где производилась проверка. В августе 1920 г. отдел труда был выделен в отдельный орган, председателем был назначен И. Грабовников. Так, с апреля по сентябрь 1920 г. было принято 428 заявлений. Граждане были поделены на 4 категории по степени нуждаемости и трудоспособности. В ноябре 1920 г. Терская область для оказания помощи этим хозяйствам получила 2 млн руб.¹⁸

Самостоятельный отдел социального обеспечения Кабардино-Балкарии был образован 3 мая 1920 г. Отличительной особенностью явилось объединение под контролем одного органа отделов социального страхования и пенсионного обеспечения. В других регионах страны каждый отдел функционировал самостоятельно. Например, социальное страхование находилось под контролем Центрального (Главного) управления социального страхования.

Отдел собеса включал ряд работников – председателя, заведующего отделом социального страхования, отделом пенсий и пособий, заведующего хозяйством и контролера. Председателями отдела собеса являлись А. Асауляк (1920 г.), В. Ткаченко (1921 г.), В.Е. Новиков (март 1922 г.), П.М. Кахневич, (май 1922 г.), А. Максидов (декабрь 1922 г.), З.К. Бозиев (1925–1930 гг.). На пост председателя назначались партийные активисты, имевшие образование. На этапе становления наблюдалась частая сменяемость руководства, что можно объяснить перебросками образованных специалистов на другие должности в условиях острой нехватки кадров.

Фонды отдела социального обеспечения формировались за счет государства. Позже в их ведении оказались средства комитетов помощи голодающим, конфискованные по суду средства и т.д. Произошло слияние фондов этих организаций. Официальный документ «О порядке зачисления в натурфонд социального обеспечения конфискованного по суду и в административном порядке, а равно бесхозного и вымороченного имущества», подписанный председателем СНК В. Лениным, обязал передавать в распоряжение органов собеса все изъятые в административном порядке предметы¹⁹. Был составлен необходимый перечень и образованы фонды собеса. Таким образом, обещанной государственной поддержки в виде денежных фондов органы собеса не получили. На местные органы власти переложили всю ответственность по формированию фондов. В списки конфискованного имущества стало попадать всё. От граждан стали поступать просьбы о возвращении добра. Граждане Э. Кудашев, И. Семенов, Х. Мирзоев, П. Бхон, А.

Росторгуев, записанные в число зажиточных крестьян, лишись своего имущества. Областной ревком выделил для образования стартового фонда собеса 3 млн руб. по просьбе председателя Д.С. Белик²⁰.

С мая по июль 1920 г. отдел собеса получил 5 389 просьб о помощи²¹. Большею частью они исходили от пострадавших в годы Гражданской войны. Для помощи особо нуждающимся, потерявшим кормильцев, средств к существованию, разграбленным семьям собес выделил по 15 тыс. руб. В общем эта цифра составила 1 414 000, 87 р.²² Всего случаев было рассмотрено 189, в том числе на пенсионные выплаты (48 случаев) потрачено 131 848 р., на организацию пайков (38) – 113 388 р., людям, впадшим в нужду, выделено 17 040 р.²³ Уже в следующем месяце увеличилась активность собеса и количество рассмотренных дел достигло 815, из которых 5 938 334 р. Потрачено на выдачу пайков, пенсий назначено на пенсии (93 обращения) отпущено 979 391 руб., единовременной помощи в 93 случаях выдано 229 450 руб., 242 семьям красноармейцев выплачено 1 706 660 руб.²⁴ Новшеством для кабардинцев и балкарцев стала выдача пособий по беременности и родам, устройство детских приютов и становление системы врачебно-медицинской помощи.

В июне 1920 г. происходит слияние отделов труда и собеса. Работа становится более плодотворной и активной. Приказы, декреты, циркуляры структурировали работу отдела, разграничили компетенции органа по выполняемой деятельности.

За второе полугодие 1920 г. были подготовлены пайки для 135 красноармейских семей на сумму 594 730 руб., единовременная помощь достигла 233 900 руб. В 119 случаях стали выплачивать пособия на погребение (3 410 руб.), пособия по проезду для инвалидов (12 520 руб.)²⁵.

С мая по сентябрь врачебная помощь от собеса оказана на сумму 80 853 руб., по беременности и родам выплачено 5 400 руб., кормящим матерям – 675 руб., на погребение выделено 7 970 руб. В сиротские приюты были помещены 63 ребенка. В целом, за май-сентябрь 1920 г. собес направил в качестве помощи 2 750 535 руб.²⁶

Необходимо отметить, что областной собес сталкивался со множеством трудностей, связанных с отсутствием навыков, грамотных специалистов, ответственных служащих. Инструкции требовали доработки с учетом местных условий, неясен был порядок делопроизводства. Имели место и случаи злоупотребления. Для предотвращения подобных действий контрольно-обследовательские функции были переданы окружным ревкомам.

Несмотря на недочеты, отделу собеса удалось в 1920 г. организовать открытие дома-приюта для сирот, дом для инвалидов и престарелых. В силу народного менталитета,

большого наплыва не ожидалось, заведующий отделом Д.С. Белик отмечал, что инвалиды не имеют желания переселяться, а лишь просят назначить им пособие²⁷. Больше количество прошений поступало от жителей Нальчика (98 %). На наш взгляд, это было связано с недостаточной информированностью сельского населения.

В 1921 г. Совет народных комиссаров РСФСР утвердил «Положение о Народном комиссариате социального обеспечения», где провозглашалось, что отныне НКСО становится руководителем дела социального обеспечения и организаторов учреждений социальной помощи²⁸. Функции Наркомата сосредоточились на вопросах оказания помощи гражданам в период нетрудоспособности, поддержки при временной безработице служащих и рабочих, помощи инвалидам войны и их семьям, содействию общественной и государственной помощи при стихийных и социальных бедствиях, обеспечении семей красноармейцев и лиц, находящихся на службе в армии, организации органов помощи и взаимопомощи среди крестьянского населения, а также содействию и контролю за деятельностью органов социального обеспечения.

Что касается сельского населения, Народный комиссариат социального обеспечения взял под опеку организацию взаимопомощи в деревне. Инструкция по применению Декрета от 9 декабря 1921 г. определяла круг лиц, входивших в число нуждающихся в государственной поддержке: лишившиеся на войне трудоспособности военнослужащие и лица, потерявшие трудоспособность на предприятиях. Отмечено, что для получения пенсионных выплат, нужно было отработать на одном месте не менее 8 лет²⁹. Обязательной частью данного права являлось отсутствие родственников, способных содержать нуждающегося. Кроме того, права на государственное обеспечение лишались те, кто не подал заявку в течение двух лет с момента наступления страхового случая.

Инвалиды были поделены на пять групп по степени нуждаемости: нетрудоспособные, нуждающиеся в постоянной посторонней помощи для удовлетворения насущных потребностей; неспособные трудиться для заработка и нуждающиеся в уходе; вынужденные отказаться от основной профессиональной деятельности из-за негодности; вынужденные по состоянию здоровья перейти к другой профессии с низкой квалификацией; вынужденные отказаться от своей профессии и искать другую³⁰.

Согласно документам, инвалиды в сельской местности, имевшие земельный участок или другой доход, получали трудовую или хозяйственную помощь от обществ взаимопомощи. В случае невозможности помещения инвалида в специализированное учреждение, собесу предписывалось выплачивать денежное пособие. Способные к труду инвалиды должны были быть устроены в специализированные мастерские или трудовые объединения собеса. Декретом СНК предлагалось всячески использовать труд

нуждающихся. Например, инвалидам войны поручали несложные виды труда – работа сапожника, портного. Инвалидов по возрасту данное постановление не касалось. А. Борухин, заведующий Терским отделом собесов отчитывался об организованной по собственной инициативе учебно-ремесленных мастерских для трудоспособных инвалидов.

Размер денежной пенсии устанавливался собесом на основании циркуляра Народного комиссариата социального обеспечения от 27 декабря 1921 г. № 158³¹. Первая и вторая группы инвалидов получали полную денежную норму, а третьей полагалась 1/3 часть. Остальные категории, в том числе четвертая группа инвалидов, получали помощь в виде рабочего места от собесов. Денежная пенсия могла быть заменена натуральными выплатами продуктами и пайками.

Особенностью системы социального обеспечения первой половины 1920-х гг. является демократизм: помощь оказывалась всем нуждающимся независимо от того на чьей стороне выступал военнослужащий. Это было связано с тем, что среди местного населения отмечался невысокий процент лояльности к новой власти. Данная мера приводила не только к улучшению материального положения населения, но и к повышению авторитета власти. Совокупность социальных мер советской власти спустя определенное время приведет к изменению самосознания населения в отношении большевиков и укреплению позиций руководства страны.

Выдача пенсий в Терской области началась 1 февраля 1921 г. Исполнительный комитет Терской области согласно указанию № 100 от 10 февраля 1921 г. разбил территорию на пять поясов по степени нуждаемости. Кабардино-Балкария вошла в третий пояс. Для жителей сельской местности нормы были занижены на 30 %. К первой группе инвалидов были причислены люди, полностью потерявшие трудоспособность и нуждающиеся в посторонней помощи. Им назначалась денежная выплата в размере 3 825 руб. Ко второй группе были причислены люди, потерявшие трудоспособность на 60 %. Они получали пенсию 2 550 руб. Потерявшие трудоспособность от 45 % до 60 % были отнесены к третьей группе, а размер помощи для них составил 1 910 руб. Лица, потерявшие способность к труду от 30 % до 44 %, вошли в четвертую группу. Им была назначена выплата в размере 1 275 руб. Семьям погибших красноармейцев были положены выплаты в размере 3 600 руб. На погребение выплачивали 1 200 руб. Кормящие матери могли рассчитывать на помощь в размере 7 200 руб.³².

Значимость пенсий и пособий для местного населения была высокой, и люди с благодарностью воспринимали подобную опеку государства. Вместе с тем необходимо отметить, что из-за высокой инфляции в 1921–1922 гг. размеры выплачиваемых пенсий и

пособий не позволяли и на минимальном уровне удовлетворить семейные потребности. Так, пуд пшеницы стоил 10 000 руб., а пуд кукурузы – 7 000 руб., за фунт говядины нужно было отдать 110 руб., сахар – 300 руб., керосин – 45 руб., соль – 30 руб., спички – 25 руб.³³ Это неполный перечень товаров первой необходимости, который дает примерное представление о том, что на месячную выплату можно было приобрести лишь самые необходимые товары и продукты. Много проблем было связано и с выплатой жалования сотрудникам собеса. Они получали плату с большими перерывами, и она была крайне низкой. Так, заведующий отделом собеса получал в месяц 2 834 руб., а помощники и того меньше³⁴.

Под опекой собеса находились беспризорные дети, количество которых в 1921–1922 гг. достигло 3 605³⁵. Дети помещались в специализированные дома, пристраивались в семьи, обеспечивались продовольствием, одеждой.

В январе 1921 г. газета «Красная Кабарда» опубликовала годовой отчет о деятельности областного собеса. Всего было рассмотрено просьб о помощи 7 561. Из них в 928 случаях выдано денежное пособие, в 183 раз оказана натуральная помощь, в 1 724 случаях собес помог и деньгами и продуктами. На 4 674 обращений был получен отказ от собеса³⁶. Чаще всего отказ был мотивирован естественной нехваткой средств из фондов собеса. В приоритете оставалась поддержка семейств погибших красноармейцев и инвалидов первых двух групп.

Много неудобств доставляло то, что получатели пенсий и пособий вынуждены были брать один день справки в собесе, относить их на другой день в финотдел. Особенно тяжело приходилось жителям дальних селений. Только в мае 1921 г. Приказом № 19 председатель областного собеса З. Шекихачев распорядился наладить работу отдела и выдавать все виды денежной помощи в один день³⁷.

После выхода Кабарды из состава Горской АССР, в декабре 1921 г. областной собес был реорганизован и переведен в отдел внутреннего управления, затем в финотдел. Весь собранный за предыдущий год фонд оказался в ведении Горской республики, имущество сохранено на складах, большая часть которого была уничтожена. Кроме того, все полученные за предшествующий период кредиты и государственные средства были переданы Балкарии. До лета 1922 г. опекаемые собеса оставались без выплат, а сотрудники без жалования. Лишь с июля 1922 г. наблюдается постепенное разрешение проблемы, но за предыдущий период пенсии и пособия так и не были выплачены.

После образования самостоятельного отделения кабардинского отдела собеса руководство республики выделило приоритетные направления деятельности: строительство дома для инвалидов, введение социального страхования, а также

организация в сельской местности крестьянских комитетов общественной взаимопомощи. Отдел получил подробную «Инструкцию по организации домов для инвалидов», в которой были подробно описаны правила и требования к работе подобного рода учреждений³⁸. Были присланы инструкции и указания по организации обществ взаимопомощи. Социальному страхованию на данном этапе не уделено достаточного внимания ввиду отсутствия рабочего контингента и промышленного производства.

Переход к новой экономической политике знаменовал пересмотр государственной стратегии социального обеспечения и страхования. Национальные регионы страны, в том числе и Кабардино-Балкария, вступили на путь реформирования немного позднее, чем центральные. Каждый месяц увеличивалось количество обращений в государственные органы социальной защиты. В этих условиях власти пошли на пересмотр стратегии соцобеспечения. В конце 1921 – начале 1922 г. под грифом «секретно» был распространен циркуляр № 158 «О порядке установления размеров пенсий и пособий». Все отделы собесов в стране получили от Народного комиссариата распоряжение об ограничении социального обеспечения в силу ограниченности материальных ресурсов³⁹. В бюджет 1922 г. уже не были включены страхование лиц, работающих по найму, и сельские жители. Обеспечение первой категории лиц (работники по найму) возлагалось на предприятия, где они работали, а сельские жители передавались обществам взаимопомощи. Местным отделам собесов предоставили возможность самостоятельно определять размер пенсий. Народный комиссар Н.А. Милютин обязал власть на местах завершить работу до конца января 1922 г.

В Кабардино-Балкарии к работе приступили в декабре 1921 г. После получения циркуляра № 158 в Нальчике началась регистрация семей нуждающихся. Было объявлено, что семьи красноармейцев и инвалидов, не явившиеся с удостоверением до 1 января 1922 г., теряли свое право на пособие. В сельской местности к работе подключились исполкомы, направлявшие информацию в Нальчик. Закономерно, что за несколько недель невозможно было охватить все население области, поэтому с массовыми нарушениями и недочетами в спешном порядке была произведена регистрация семейств нуждающихся.

Для улучшения положения органов социальной защиты государственные органы власти приступили к реализации декрета ВЦИК от 12 февраля 1922 г. В условиях массового голода после неурожаев 1921–1922 гг. был распространен документ «Об общегражданском налоге для оказания помощи голодным и на усиление средств по борьбе с эпидемиями»⁴⁰. Было решено установить налог для служащих и рабочих (50 коп.), крестьян с личным подсобным хозяйством (1 руб.), и других работников (1,5 коп.), который должен был поступить в ведение органов собесов. М.И. Калинин в декрете

предписывал освобождать от налога женщин с детьми, бывших красноармейцев, проживающих в неурожайных местностях. О количестве собранного налога для расширения социальной поддержки сведений найдено не было, что связано с небольшим количеством служащих и рабочих. В Кабардино-Балкарии много просьб поступило из селений Чегемского округа и селений Баксанского округа. А. Кажаров из села Арик просил оказать помощь, т.к. весь предыдущий период содержался за счет односельчан, а в связи с неурожаем на них не мог положиться⁴¹. С. Воронина просила поместить ее детей в интернат, чтобы спасти их от голодной смерти. Семья Н.И. Казакова просила помощи в борьбе с сыпным тифом⁴².

В июле 1922 г. вопрос социального обеспечения стал объектом внимания председателя исполкома Кабардино-Балкарии Б.Э. Калмыкова. Он в срочном порядке запросил отчеты местных отделов собесов о числе инвалидов, о количестве сотрудников и масштабах оказываемой помощи. В его распоряжении отмечено, что «всякое преувеличение информации крайне болезненно отразится на судьбе дела государственного обеспечения, лишив нас возможности отстаивать сохранение существующей сети и норм»⁴³. Б.Э. Калмыков подчеркивал, что власть решает вопрос о нормах обеспечения и сокращении числа учреждений социальной помощи. На попечении областного собесов Кабардино-Балкарии на июль 1922 г. имелось 205 семейств с общим количеством 621 чел. Учитывая, что общее количество населения составляло примерно 165 488 чел., очевидно, что размер оказываемой помощи был крайне низок⁴⁴.

С 1923 г. деятельность учреждений социального обеспечения в Кабардино-Балкарии становится зависимой от успешной организации помощи и взаимопомощи. Согласно декрету СНК 1921 г. «Об улучшении постановки дела социального обеспечения рабочих крестьян и семей красноармейцев» по всей стране стали формироваться крестьянские комитеты общественной взаимопомощи⁴⁵. Главные задачи определялись необходимостью передачи большинства социальных обязанностей этим органам: социальная защита в случаях неурожая, стихийных бедствий, трудовая, правовая помощь семьям красноармейцев, инвалидов, сирот, вдов. В Кабардино-Балкарии первые общества взаимопомощи стали организовываться в конце 1922 г., а начало работы относится к середине 1923 г. В создании комитетов крестьянской помощи большую организационную роль сыграл областной собес в лице председателя В.Е. Новикова. В резолюции от 11 декабря 1922 г. он отмечал, что все бедняцкие семьи должны были перейти под ведомство комитетов взаимопомощи. Все собесы получили инструкции, которые их обязали передать все имущество обществам взаимопомощи, но без ущерба для семей, находящихся на их попечении. Соблюдение прав бывших красноармейцев и их семей

ставилось под особый контроль Военкомата. Это должно было рационально разрешить задачу бесперебойной помощи для данной категории граждан.

Таким образом, социальная политика правительства Кабардино-Балкарии находилась в контексте советской модернизации. Программные цели советской власти, связанные с созданием ее социальной опоры, реализовывались в поднятии уровня жизни трудящихся. Именно эта социальная страта была предметом главной заботы правительства, стремившегося обеспечить «заботу и контроль» над ней. «Социальная забота, справедливо полагают Н. Лебина, П. Романов и Е. Ярская-Смирнова, плотно окутывала общество, контролируя дела и помыслы многих»⁴⁶. Перед органами власти региона стояли во многом те же задачи, что и перед страной в целом: организовать политическую социализацию граждан, которая была немыслима без решения фундаментальной проблемы – обеспечения базовых потребностей населения. В решении этого комплекса задач существенным аспектом была организация системы социального обеспечения.

В Кабардино-Балкарии формирование органов социального обеспечения началось в начале 1920-х гг. Основной их функцией стало распределение государственных средств на принципах справедливости и уравнительности. Особенностью национальных областей являлось полное отсутствие рабочего контингента, соответственно, отсутствие необходимости создания социального страхования для них. Большая часть обращений исходила от крестьянских семей. Большое количество отказов можно объяснить нехваткой фондов и средств, тем более, что внимание руководства республики было сосредоточено на вопросах национально-государственного и культурного строительства. Собес вынужден был самостоятельно изыскивать средства и работать по остаточному принципу. Отсутствие квалифицированных кадров и специалистов тормозило организационное оформление органов собесов Кабардино-Балкарии. Однако, несмотря на трудности и общее тяжелое экономическое положение, отделы собесов создали все необходимые условия для организации крестьянских комитетов общественной взаимопомощи. Под их руководством были образованы натуральные и денежные фонды комитетов помощи. В свою очередь крестьянские общества взаимопомощи до 1929 г. обеспечивали необходимой поддержкой крестьянское население Кабардино-Балкарии.

¹ *Пантин И.К.* Русская революция. Идеи, идеология, политическая практика. М., 2015. С. 243.

² *Калмыков Б.Э.* Статьи и речи. Нальчик, 1983; *Бербеков Х.М.* Переход к социализму народов Кабардино-Балкарии. Нальчик, 1963; *Жакомыхов Т.А.* История народного хозяйства Кабардино-Балкарии. Нальчик, 1967, Т.2; *Ауқанов М.Х.* Экономические

закономерности перехода к социализму бывших национальных окраин России (на примере Кабардино-Балкарии). Нальчик, 1963; *Мамбетов Г.Х.* Материальная культура сельского населения Кабардино-Балкарии (вторая половина XIX – 60-е гг. XX в.). Нальчик, 1971; *Хутуев Х.И.* Становление и развитие социалистической культуры Кабардино-Балкарии. Нальчик, 1984.

³ *Зумакулов Б.М.* Социальная политика Российской Федерации и особенности ее реализации в Кабардино-Балкарии. Нальчик, 1997; *Кошев М.А.* История и проблемы культурно-технического развития рабочих кадров народов Северного Кавказа в 60-е – начале 80-х годов. Майкоп, 1994; *Нартокова Н.В.* Социальные аспекты государственной политики в Кабардино-Балкарии в 40-х – начале 60-х годов XX в. Нальчик, 2001.

⁴ *Озова Ф.А.* Социальная политика Советской власти на Северном Кавказе 1918 г. автореферат дис. ... канд. истор. наук. М., 1992.

⁵ *Чехоева И.А.* Социальная политика Советской власти на Северном Кавказе в 1917–1924 гг.: На материалах Терской республики и Горской АССР. дис. ... канд. истор. наук. Владикавказ, 2001.

⁶ Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917–1918 гг. [Электронный ресурс]: URL: <http://istmat.info/node/27646> (дата обращения: 02.10.2023).

⁷ Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1986). М., 1983. Т. 2. 1917–1922. С. 90–92.

⁸ *Нартокова Н.В.* Социальные аспекты государственной политики в Кабардино-Балкарии в 40-х – начале 60-х годов XX в. Нальчик, 2001. С. 3.

⁹ История многовекового содружества: К 450-летию союза и единения народов Кабардино-Балкарии и России. Нальчик, 2007. С. 361.

¹⁰ Очерки истории Кабардино-Балкарской организации КПСС. Нальчик, 1971. С. 75.

¹¹ УЦГА КБР (далее – Управление центрального государственного архива) Ф. Р–151. Оп. 1. Д. 4. Л. 20.

¹² *Бербеков Х.М.* Переход к социализму народов Кабардино-Балкарии. Нальчик, 1963. С. 138.

¹³ *Кармов А.Х.* К вопросу о продовольственных кризисах в Кабардино-Балкарии в 20-е гг. XX века // Научный диалог. 2021. № 9. С. 321.

¹⁴ *Месяц С.И.* Население и землепользование Кабарды (хозяйство на плоскости). Нальчик, 2009. С. 3.

¹⁵ *Кажаров А.Г.* Становление национальной автономии Кабардино-Балкарии: предпосылки, альтернативы, итоги (1917–1920-е гг.). Нальчик, 2019. С. 270.

¹⁶ УЦГА КБР Ф. Р–25. Оп. 1. Д. 2. Л. 4.

¹⁷ Там же. Л. 11.

¹⁸ Там же. Д. 4. Л. 53.

¹⁹ Там же. Ф. Р–489. Оп. 1. Д. 8. Л. 16.

²⁰ Там же. Ф. Р–25. Оп. 1. Д. 2. Л. 32.

²¹ Там же. Л. 31 об.

²² Там же. Л. 87.

²³ Там же. Д. 4. Л. 7.

²⁴ Там же.

²⁵ Там же.

²⁶ Там же. Л. 53.

²⁷ Там же. Д. 5. Л. 5.

²⁸ Там же. Ф. Р–492. Оп. 1. Д. 5. Л. 59–60 об.

²⁹ Там же. Ф. Р–489. Оп. 1. Д. 1. Л. 45.

³⁰ Там же.

³¹ Там же.

³² Там же. Д. 2. Л. 6–6 об.

-
- ³³ Там же. Ф. Р–151. Оп. 1. Д. 54. Л. 21.
³⁴ Там же. Ф. Р–492. Оп. 1. Д. 5. Л. 28.
³⁵ Там же. Ф. Р–8. Оп. 1. Д. 50. Л. 15.
³⁶ Там же. Ф. Р–489. Оп. 1. Д. 6. Л. 3.
³⁷ Там же. Д. 3. Л. 31.
³⁸ Там же. Ф. Р–25. Оп. 1. Д. 4. Л. 75.
³⁹ Там же. Ф. Р–489. Оп. 1. Д. 1. Л. 39.
⁴⁰ Там же. Д. 5. Л. 67.
⁴¹ Там же. Д. 1. Л. 23.
⁴² Там же.
⁴³ Там же. Д. 6. Л. 28.
⁴⁴ Там же. Ф. Р–151. Оп. 1 Д. 4. Л. 20.
⁴⁵ ГАРО (Государственный архив Ростовской области) Ф. 2243. Оп.1. Д. 7.
⁴⁶ Советская социальная политика 1920–1930-х годов: идеология и повседневность / Под редакцией Павла Романова и Елены Ярской-Смирновой. М., 2007. С. 21.

Статья поступила в редакцию 2 ноября 2023 г.
Рекомендована к печати 15 июля 2024 г.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Соблирова З. Х., Журтова А. А., Коновалов А. А. Формирование государственной системы социального обеспечения в Кабардино-Балкарии в начале 1920-х гг. // Новейшая история России. 2024. Т. 14, № 4. С.

Аннотация: Системная трансформация общества в первые годы советской власти была связана с созданием благоприятных условий жизни для низших социальных страт. Перед государством встала задача строительства системы социального обеспечения на территории всей страны. Исследование регионального аспекта имеет особую актуальность, т.к. планируемые в центре процессы приобретали окончательный вид на местах, трансформируясь под влиянием национальных особенностей. В Кабардино-Балкарии в начале 1920-х гг. начинается формирование органов социального обеспечения. Одновременно шли процессы национально-государственного и культурного строительства. После окончания Гражданской войны сформировался целый комплекс проблем, связанных с необходимостью восстановления разрушенного сельского хозяйства, создания крупного промышленного производства, и рабочих кадров. Особый менталитет горцев мешал восприятию новых форм управления, а государственные органы и общественные организации с трудом вписывались в повседневность. Недостаточное финансирование и отсутствие квалифицированных специалистов осложняло организационное оформление органов социального обеспечения. Несмотря на сложности, в 1920 г. в Нальчике был организован отдел собес. Он стал осуществлять адресную помощь нуждающимся, были открыты дома-приюты для сирот, дома для инвалидов и

престарелых, стали выплачиваться пенсии и пособия. Были проведены мероприятия по охране материнства и детства, под опекой находились беспризорные дети, которые помещались в специализированные дома, пристраивались в семьи, обеспечивались всем необходимым. В 1921–1922 гг. средства органов социального обеспечения были направлены на создание крестьянских комитетов общественной взаимопомощи, которые продолжили практическое осуществление социальных мероприятий. Совокупность мер привела не только к улучшению материального положения горского населения, но и к повышению авторитета новой власти.

Ключевые слова: социальное обеспечение, советская власть, пенсия, крестьянство, комитеты взаимопомощи, Советская Россия

Сведения об авторах: Соблирова З. Х. — канд. ист. наук, доц., Кабардино-Балкарский государственный университет им. Х.М. Бербекова (Нальчик, Россия); zareta.soblirova@inbox.ru | Журтова А. А. — канд. ист. наук, доц., Кабардино-Балкарский государственный университет им. Х.М. Бербекова (Нальчик, Россия); anzhelka28@mail.ru | Коновалов А. А. — канд. ист. наук, доц., Кабардино-Балкарский государственный университет им. Х.М. Бербекова (Нальчик, Россия); homunculus2@yandex.ru

Кабардино-Балкарский государственный университет им. Х.М. Бербекова, Россия, 360004, Нальчик, ул. Чернышевского, 173.

FOR CITATION

Soblirova Z. Kh., Zhurtova A. A., Konovalov A. A. 'Formation of the State Social Provision System in Kabardino-Balkaria in the Early 1920s', *Modern History of Russia*, vol. 14, no. 4, 2024, pp.

Abstract: The systemic transformation of society in the first years of Soviet power was associated with the creation of favorable living conditions for lower social strata. The state was faced with the task of building a social security system throughout the country. The study of the regional aspect is of particular relevance, because the processes planned at the center acquired their final form on the ground, transforming under the influence of national characteristics. The formation of social security bodies begins in Kabardino-Balkaria in the early 1920s. The processes of nation-state and cultural construction were underway simultaneously. After the end

of the Civil War, a whole set of problems related to the need to restore destroyed agriculture, create large-scale industrial production, and workers emerged. The special mentality of the mountaineers prevented the perception of new forms of government, and government bodies and public organizations found it difficult to fit into everyday life. Insufficient funding and lack of qualified specialists complicated the organizational development of social security bodies. Despite the difficulties, in 1920 a social security department was organized in Nalchik. It began to provide targeted assistance to those in need, shelters for orphans, homes for the disabled and the elderly were opened; pensions and benefits began to be paid. Measures were taken to protect motherhood and childhood, street children were placed under guardianship, who were placed in specialized homes, in families, and provided with everything they needed. In 1921–1922 social security funds were used to create peasant public mutual assistance committees, which continued the practical implementation of social activities. The set of measures led not only to an improvement in the financial situation of the mountain population, but also to an increase in the authority of the new government.

Keywords: social security, Soviet power, pension, peasantry, mutual aid committees, Soviet Russia

Authors: Soblirova Z. Kh. — PhD in History, Associate Professor, Kabardino-Balkarian State University (Nalchik, Russia); zareta.soblirova@inbox.ru | Zhurtova A. A. — PhD in History, Associate Professor, Kabardino-Balkarian State University (Nalchik, Russia); anzhelka28@mail.ru | Konovalov A. A. — PhD in History, Associate Professor, Kabardino-Balkarian State University (Nalchik, Russia); homunculus2@yandex.ru

Kabardino-Balkarian State University, 173, ul. Chernyshevskogo, Nalchik, 360004, Russia

References:

- Pantin I.K. *Russian revolution. Ideas, ideology, political practice* (Moscow, 2015). (In Russian)
- Kalmykov V.E. *Articles and speeches* (Nalchik, 1983). (In Russian)
- Berbekov Kh.M. *Transition to socialism of the peoples of Kabardino-Balkaria* (Nalchik, 1963). (In Russian)
- Zhakomikhov T.A. *History of the national economy of Kabardino-Balkaria* (Nalchik, 1967), Vol.2. (In Russian)
- Atskanov M.Kh. *Economic patterns of the transition to socialism in the former national outskirts*

-
- of Russia (using the example of Kabardino-Balkaria)* (Nalchik, 1963). (In Russian)
- Mambetov G.Kh. *Material culture of the rural population of Kabardino-Balkaria (second half of the 19th – 60s of the 20th century)* (Nalchik, 1971). (In Russian)
- Khutuev H.I. *Formation and development of socialist culture of Kabardino-Balkaria* (Nalchik, 1984). (In Russian)
- Zumakulov B.M. *Social policy of the Russian Federation and features of its implementation in Kabardino-Balkaria* (Nalchik, 1997). (In Russian)
- Koshev M.A. *History and problems of cultural and technical development of workers of the peoples of the North Caucasus in the 60s – early 80s* (Maykop, 1994). (In Russian)
- Nartokova N.V. *Social aspects of state policy in Kabardino-Balkaria in the 40s – early 60s of the twentieth century* (Nalchik, 2001). (In Russian)
- Ozova F.A. *Social policy of Soviet power in the North Caucasus 1918* [Candidate of History Dissertation] (Moscow, 1992). (In Russian)
- Chekhoeva I.A. *Social policy of Soviet power in the North Caucasus in 1917–1924: Based on materials from the Terek Republic and the Mountain Autonomous Soviet Socialist Republic* [Candidate of History Dissertation] (Vladikavkaz, 2001). (In Russian)
- Mesiats S.I. *Population and land use of Kabarda (economy on the plane)* (Nalchik, 2009). (In Russian)
- Kazharov A.G. *The formation of national autonomy of Kabardino-Balkaria: prerequisites, alternatives, results (1917–1920s)* (Nalchik, 2019). (In Russian)

Received: November 2, 2023

Accepted: July 15, 2024