

УДК 32(571.150)

ББК 66.3(2),41

Проблемные аспекты развития социальной политики Алтайского края в 1990–1995 гг.

А.В. Раднова

Алтайский государственный институт культуры (Барнаул, Россия)

Problematic Aspects of the Development of Social Policy of the Altai Territory in 1990–1995

A.V. Radonova

Altai State Institute of Culture (Barnaul, Russia)

Раскрываются современные подходы к определению социальной политики государства. Характеризуются ее основные цели, приоритеты, раскрывается сущность способов достижения поставленных задач и перспективы последствий их реализации в 1990–1995 гг. Целью исследования является характеристика эволюции социальной политики Алтайского края в первой половине 90-х гг. XX в. Историографический обзор проведен по трем направлениям исследования: защита слабообеспеченных слоев народонаселения; переработка принципов финансирования социосферы; регулирование рынка труда и трансформация политики занятости.

На примере Алтайского края характеризуются проблемы и достижения региональной политики в области социальной поддержки народонаселения; определяются основные направления усовершенствования сложившейся ситуации на ближайшие десятилетия XXI в. Авторские выводы подтверждаются статистическими показателями вложений в социальную сферу Алтайского края конца XX в.

Научная новизна исследования заключается во введении в научный оборот ряда архивных документов, регулирующих социальную политику Алтайского края в 1990–1995 гг., а также в анализе формальных институтов региональной социальной политики Алтайского края, который доказывает, что в ходе институциональных трансформаций в регионе сложилась либеральная модель социальной политики, соответствующая местным экономическим возможностям и политическим установкам элиты. Обобщены сведения о структуре органов управления в области социальной защиты народонаселения Алтайского региона в постсоветский период. Приводится анализ нормативных актов, регламентирующих их деятельность, основные полномочия и выполняемые функции.

Кроме того, анализируются этапы реформирования системы управления социальной защиты населения и причины трудностей, возникающих в этой

The article reveals modern approaches to the definition of social policy of the state. Its main objectives, priorities are characterized; the essence of ways of achievement of objectives and prospects of consequences of their implementation in 1990–1995 are revealed. The aim of the study is to characterize the evolution of social policy of the Altai territory in the first half of the 90s of the 20th century.

The historiographical review was conducted in three areas of research separately: protection of the poor; revision of the principles of financing of the social sphere; regulation of the labor market and the transformation of employment policy.

The problems and achievements of regional policy in the field of social support of population are characterized on the example of the Altai territory; the main directions of improvement of the current situation for the next decades of the 21st century are determined. The author's conclusions are confirmed by statistical indicators of investments in the social sphere of the Altai territory of the late 20th century.

The scientific novelty of the research consists in the introduction into scientific circulation of a number of archival documents regulating the social policy of the Altai territory in 1990–1995, as well as in the analysis of formal institutions of regional social policy of the Altai territory, which proves that during the institutional transformations in the region there was a liberal model of social policy, corresponding to local economic opportunities and political attitudes of the elite. The article summarizes the information about the structure of government in the field of social protection of the population of the Altai territory in the post-Soviet period. The analysis of normative acts regulating their activity, main powers and functions is given. In addition, the stages of reforming the management system of social protection of the population and the causes of the difficulties in this regard are analyzed. The goals and procedure

связи. Раскрываются цели и порядок реформирования системы органов социальной защиты на всей территории Алтайского края.

Ключевые слова: социальная политика, слабообеспеченные слои населения, потребности, экономическое реформирование, социальное обеспечение.

DOI 10.14258/izvasu(2019)3-07

Основной целью российской социальной политики 1990–1995 гг. в ситуации развала государственности, падения темпов производства было снижение напряженности в наиболее уязвимых точках социальной сферы. Вместе с тем нарабатывались новые подходы в реализации социальной политики, которые были приоритетными до середины 90-х гг. XX в. В социальной политике Российской Федерации указанного периода условно можно выделить три основных направления:

1. Защита слабообеспеченных слоев населения: семей с детьми, обучающихся, лиц преклонного возраста. В кризисный период предусматривалось введение разграниченной помощи несовершеннолетним с учетом их возраста и имущественного положения родителей. Намечалась трансформация существовавших выплат семьям с детьми с учетом дохода каждого члена семьи.

Кроме того, предусматривалась приоритетная индексация доходов лиц с ограниченными возможностями здоровья и пожилых граждан, предоставление особо нуждавшимся бесплатного горячего питания либо минимальных продуктовых наборов [1, с. 45].

Главной формой социальной поддержки обучающихся являются ежемесячные денежные выплаты в виде стипендии. В означенный период предполагалось выплачивать дополнительные стипендии с обязанностью их возмещения по окончании обучения. Иными словами, государство предоставляло обучающимся беспроцентный кредит, который они обязывались возвращать после завершения учебы [2, с. 59].

2. Переработка принципов финансирования социальной сферы. Общеизвестно, что в 1990–1995 гг. государство осуществляло абсолютную непродуктивную поддержку граждан, безвозмездно предоставляя жилые помещения, другие материальные и социальные блага. При этом сохранялся тотальный государственный надзор за социальной инфраструктурой, а граждане были лишены возможности влиять на качество предоставляемых услуг. Российское правительство планировало изменить эту ситуацию, чтобы граждане получили реальную возможность выбирать жилье, виды медицинского обслуживания и образования (государственная или частная формы), могли оперативно влиять на качество работы социальной сферы. Соответственно, источником финансирования социальной инфраструктуры, помимо средств государства, были ресурсы предприя-

of reforming the system of social protection bodies throughout the Altai territory are revealed.

Key words: social policy, the poor, needs, economic reform, social security.

тий, а также доходы самих получателей социальных льгот и помощи граждан России [3, с. 57].

Важнейшим направлением социальной политики Российской Федерации в 1990–1995 гг. являлось пенсионное реформирование. Его основной задачей было устранение монополии Пенсионного фонда России, создание негосударственных пенсионных фондов, переход к преобразованию средств индивидуальных пенсионных накоплений граждан в индивидуальном порядке.

3. Регулирование рынка труда и трансформация государственной политики занятости. По мнению О.Н. Меньшикова, «к середине 1990-х гг. общее количество пустующих рабочих мест сравнялось или стало меньше численности претендентов на них, в силу чего возможности первичного и повторного трудоустройства сузились» [3, с. 53]. В этой ситуации Российская Федерация запланировала отказ от пассивной модели политики занятости (выплат высоких пособий по безработице на длительный срок) и переход к стимулированию скорейшего поиска работы или приобретения новой профессии.

Следствием этого стало укрепление государственной службы занятости и трудоустройства: лицам, которым не могли подобрать работу, предлагалось переобучение или участие в оплачиваемых общественных работах. Денежная соцвыплата по безработице предоставлялась только тем гражданам, для которых не удавалось подобрать приемлемую работу, предоставить возможность для переобучения или общественную работу. Такая расстановка приоритетов была положена в основу распределения средств фонда занятости. Дополнительные меры были предусмотрены для территорий с повышенной безработицей.

В своем исследовании О.Н. Меньшиков к категории первостепенных относит следующие потребности человека: «в питании, одежде, ведении домашнего хозяйства, передвижении, в жилье, труде, отдыхе, образовании, охране и укреплении здоровья, социальном обеспечении, воспитании детей, культуре, творческой деятельности и другие» [3, с. 54]. Гарантии удовлетворения перечисленных потребностей граждан закреплены статьями основного закона государства — его Конституцией.

Российская Федерация в первой половине 90-х гг. XX в. находилась на переходном этапе от тоталитарной системы к демократической.

литаризма к демократической общественно-политической системе, формировало основы гражданского общества, основанного на свободе народонаселения и новой роли государства, признающего приоритет прав человека. Переходный к рыночным отношениям этап поставил перед российской общественностью множество сложных вопросов, центральное место среди которых занимало социальное обеспечение народонаселения.

В процессе экономического реформирования ставилась задача приоритетного развития социальной сферы. Реформа экономики, призванная повысить качество жизни, требовала пересмотреть многие сложившиеся подходы, нормативы, пропорции и т.п. Для этого в первую очередь следовало отказаться от «остаточного принципа» финансирования социальной инфраструктуры [4, с. 68].

Первая половина 1990-х гг. в Алтайском регионе характеризовалась хроническим недостатком рабочей силы, а темпы прироста населения оставались значительно ниже, чем в среднем по России и СНГ. Следствием стала неблагоприятная демографическая ситуация и высокая миграция населения. Поскольку Алтайский край являлся крупным аграрным регионом, то дефицит рабочей силы и старение населения усилили отставание агропромышленного комплекса [5, с. 2583].

Для решения создавшейся проблемы предполагалось наряду с интенсификацией производства реализовать крупные мероприятия для повышения жизненного уровня благосостояния народонаселения. С этой целью государство в 1990–1995 гг., наряду с интенсификацией производительных сил, обеспечением социальной направленности экономики, запланировало переход на высокоэффективные экономические методы управления: улучшить планирование, действие экономических рычагов и стимулов; заинтересованность коллективов и всех трудящихся в повышении эффективности производства [6, д. 508, 532–534, 547, 556–558, 564].

Для децентрализации управления, повышения роли территориального аспекта, особенно в социальной сфере, по указанию федеральных государственных органов предприятия (объединения) были переведены на полный хозяйственный расчет, самофинансирование и самоуправление. Иными словами, в Алтайском крае, как и в других регионах, начался переход к рынку [6, д. 653–656, 663–668, 671–678, 683–689].

В нашем крае к началу 1990-х гг. уже имелся практический опыт разработки и реализации региональных целевых комплексных программ. По масштабам, значимости и уровню прорабатываемых проблем, эти программы можно классифицировать на следующем:

- 1) социально-экономические;
- 2) территориально-отраслевые;
- 3) территориальные целевые программы социального развития.

Исходя из социальной направленности экономики были сделаны актуальные региональные подходы, способствующие повышению уровня благосостояния народонаселения [7, с. 114].

Алтайский край к середине 1990-х гг. занимал ведущие позиции в экономике страны, прежде всего как крупный поставщик сельхозпродукции; достаточно развита была здесь и промышленность, однако узкий профиль большинства промышленных предприятий негативно сказался на удовлетворении потребительского спроса народонаселения.

Непродуманная политика государства в 1950–1960-х гг. по размещению производительных сил, стремление к ускоренному созданию производительных средств негативно отразились на социальном развитии Алтайского региона. В частности, строительная отрасль в крае стала складываться только в 1960-е гг. Поэтому при стремительном росте промышленного потенциала местный промышленный комплекс в 1990–1995 гг. не справлялся с заданиями по своевременному вводу жилья. В итоге, к началу экономической реформы экономика края подошла с тяжелым грузом проблем [8, с. 139].

Для их решения государством было намечено за короткий срок почти удвоить площади орошаемых земель; реконструировать и улучшить материально-техническую базу хранения и переработки сельскохозяйственного сырья; провести приближение перерабатывающих предприятий к месту производства; ускорить строительство новых и реконструкцию старых теплоэлектростанций, что решило бы проблему теплоснабжения, а в перспективе — решение задачи обеспечения края собственной электроэнергией.

С целью повышения уровня развития социальной инфраструктуры требовалось при соблюдении необходимых пропорций выделять реальные капиталовложения — государственным предприятиям, субъектам Федерации, органам управления. Реального улучшения материально-технической обеспеченности производственной сферы удалось бы достичь, если бы ее финансирование способствовало увеличению заинтересованности трудовых коллективов в достижении высоких конечных результатов хозяйствования [9, р. 23].

По мнению автора, для эффективного развития непромышленной сферы субъектов Федерации в 1990–1995 гг. было необходимо учитывать как специфику социально-демографической структуры населения, так и вклад всей территории в решение экономических задач [5, с. 2586].

Развитая и полноценная социальная инфраструктура способствовала укоренению продуктивных, высокоэффективных форм общественной организации труда и, как следствие, возникновению предпосылок роста благосостояния народонаселения. При распределении производительных сил должен был учитываться принцип опережающего социального развития, созда-

ние условий для освоения территорий, что позволило бы в минимальные сроки организовать высокие темпы развития производства [10, с. 67].

Уровень развития и состояние социальной инфраструктуры в 1990–1995 гг. не обеспечивали необходимого уровня благосостояния народонаселения, как российского государства в целом, так и отдельного субъекта Федерации. Комплексным показателем качества социальных услуг должны были выступать прежде всего уровни здоровья, образования и культурного обеспечения человека [11].

Положение, в котором оказался к середине 90-х гг. XX в. Алтайский край, было не блестящим. Фактические денежные доходы народонаселения составили в 1995 г. только четверть к уровню 1990 г., численность безработных — 151 тыс. человек.

Безусловно, руководство края принимало сильные меры по оздоровлению экономической ситуации в сельском хозяйстве и промышленности. Прежде всего был сделан уклон в сторону планирования, позволяющего работать в перспективе; возрождены были пятилетки; подвергнута ревизии приватизация собственности (а в этом плане было сделано много нарушений); налажена оптовая торговля для приостановки утечки денежных средств; совершенствовалась финансово-кредитная система; претерпела изменения структура управления АПК. В частности, в Алтайском крае была возрождена испытанная форма технического сервиса через МТС — было создано и действовало 34 таких станции. Однако не все задуманное удалось осуществить по причине финансовых затруднений.

Министерство экономики РФ недофинансировало Алтайский край в 1990–1995 гг. На погашение задолженности в 1995 г. было выделено 0,5 млрд рублей. При недостатке собственных финансовых средств это означало, что невелико было субсидирование жилищного строительства, машиностроения, металлургии, лесного комплекса [13, с. 219].

Более всех недофинансирование затронуло бюджетные организации: здравоохранения, образования и культуры. Крайне тяжелым было положение с выплатой заработной платы их работникам. Долги к 1995 г. были буквально по всем направлениям. Наполняемость краевого бюджета была невысокой, хотя и наблюдалось повышение собираемости налогов [11].

Положение было, в общем-то, типичным для всех российских регионов. Страна находилась в упадке. По валовому внутреннему продукту РФ уступала Испании, Индонезии, Бразилии, Мексике. По уровню доходов на душу народонаселения Российская Федерация опустилась на сотое место в мире, пропустив вперед Перу, Колумбию, Тунис, Марокко, Намибию и Ботсвану. С каждым годом планировалось уменьшение расходов на образование до 0,1% от ВВП, при установленном законом уровне 10%,

на науку — 2,37% расходной части федерального бюджета при установленном законом уровне — 4%. Расходы на инвестиции в 1995 г. были снижены вдвое, а в промышленность, энергетику и строительство — в 1,7 раза [6, р. 653–656, 663–668, 671–678, 683–689].

Таковы итоги деятельности наших реформаторов, богатая природными и людскими ресурсами держава оказалась нищей.

Выход из создавшегося положения видится прежде всего в смене политического и экономического курса страны. При бывшем руководстве Алтайского края в регионе развивалась коррупция, о чем красноречиво свидетельствовали нашумевшие дела с «пропавшими» миллионами и миллиардами. Без усиления борьбы с коррупцией нельзя было рассчитывать на успех в сфере экономики.

В политическом плане необходимо было прежде всего в действующую конституцию внести изменения, направленные на устранение режима личной власти, восстановление подлинного народовластия, подчинения и подотчетности органов исполнительной власти органам представительной власти, наделение властных структур реальными правами и обязанностями. Отчасти это касалось и конституции Алтайского края применительно к новым условиям хозяйствования, управления [14, с. 71].

Надо отдать должное администрации Алтайского края. Она в первой половине 1990-х гг. в основном рассчитывала на собственные резервы, на деловые контакты с соседями и партнерами по межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение». В результате были заключены прямые соглашения с Кемеровской и Томской областями, что позволило отладить бартерные договоры без посредников.

Еще одной задачей была трансформация финансово-кредитной системы для повышения эффективности использования банковского капитала. Изучив опыт соседних регионов, краевая администрация начала создание своей банковской структуры. Это было необходимо для кредитования крупных промышленных предприятий, что было не под силу мелким коммерческим банкам. Поиск шел и в других направлениях. Однако и здесь требовалась поддержка федерального центра. По мнению специалистов, требовалось создание работоспособной структуры исполнительной власти на межрегиональном уровне. Это требование в полной мере относилось и к Алтайскому краю.

Да, Алтайский край входил в категорию риска и в экономике, и в социальном плане. Но главная трудность, на наш взгляд, состояла в хроническом недофинансировании бюджета, что вело к подрыву системы образования, здравоохранения и культуры. Проблема стояла весьма непростая, и то, как она разрешалась, отразилось на дальнейшей социальной политике Алтайского региона.

Библиографический список

1. Радонова А.В. Социальная политика Алтайского края в конце XX века : монография. Тверь, 2012.
2. Freeman M. Labor Markets in Action: Essays in Empirical Economics. L., 1989.
3. Меньшиков О.Н. Новые подходы к формированию социальной политики // Плановое хозяйство. 2001. №5.
4. Система государственных экономических гарантий и льгот как элемент социальной защиты населения / под ред. Т.С. Пантелеевой, Г.А. Червяковой. СПб., 2009.
5. Радонова А.В. Социальная политика в структуре государственной политики // Ломоносовские чтения на Алтае — 2014: сборник научных статей : в 4 ч. Ч. 2 / под ред. Е.Д. Родионова. Барнаул, 2014.
6. Государственный архив Алтайского края. Ф. 223. Оп. 3. Д. 508, 532–534, 547, 556–558, 564.
7. Мищенко В.В. Социальное и экономическое развитие региона на примере Алтайского края. Барнаул, 1990.
8. Радонова А.В. Социальная политика Российской Федерации в 1990-е годы (на материалах юга Западной Сибири) : монография. Барнаул, 2014.
9. Furniss N., Tilton T. The Case for the Welfare State. From Social Security to Social Equality. Bloomington ; London, 1977.
10. Айвазян С.А. Интегральные показатели качества жизни населения: их построение и использование в социально-экономическом управлении и межрегиональных сопоставлениях. М., 2010.
11. Государственный архив Алтайского края. Ф. 1. Оп. 151. Д. 3128 : Показатели, аналитический обзор, записки социально-экономического отдела об экономическом и социальном развитии Алтайского края (1985–1990 гг.).
12. Местное самоуправление в Российской Федерации : сборник нормативных правовых актов / сост. Е.М. Ковешников, Н.Н. Пищаева. М., 2008.
13. Мисихша С.А. Социальные выплаты и льготы в Российской Федерации: распределение по группам с различным уровнем дохода // Вопросы экономики. 2009. № 2.