

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА И СТРАТЕГИИ ВЫЖИВАНИЯ МАЛООБЕСПЕЧЕННЫХ КАТЕГОРИЙ НАСЕЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ АДЫГЕЯ: ОПЫТ СРАВНЕНИЯ 1920-х и 1990-х гг.

.....

Т. П. Хлынина, Э. Б. Тинский*

Реформирование социальной сферы, неоднократно предпринимавшееся Российским государством в минувшем столетии, при всем, казалось бы, внешнем разнообразии предполагаемых форм и методов «улучшения материального благосостояния трудящихся» обнаруживало до некоторой степени стабильное постоянство. Оно выражалось прежде всего в особом положении самой социальной сферы, которое определялось принципом «остаточной поддержки». На протяжении многих десятилетий строительства нового советского, а затем и российского общества проблемы социального обеспечения и защиты населения страны зависели от успешного решения вопросов экономического, оборонного и внешнеполитического характера. Более того, предоставление конкретного вида государственной помощи, ее объема и длительности напрямую связывались официальной властью с идеологической выдержанностью и классовой принадлежностью граждан. Рабоче-крестьянский характер первого в мире социалистического государства на долгие годы предопределил как основные направления социальной политики, так и категории населения, заслуживавшие его безоговорочной поддержки.

Вместе с тем в развитии социальной сферы обнаруживаются и определенные периоды типологической схожести, вызванные к жизни необходимостью решения системно близких задач. Такими периодами следует признать 1920-е и 1990-е гг. – время формирования в стране рыночных отношений. И хотя «социалистический рынок» был весьма далек от своего классического западного

* Хлынина Татьяна Павловна – доктор исторических наук, профессор кафедры теории, истории и методов социальной работы филиала РГСУ в г. Майкопе. Электронная почта: krinko@mail.ru.

Тинский Эдуард Борисович – студент 4-го курса факультета социальной работы филиала РГСУ в г. Майкопе.

образца, многотрудный процесс его созидания свидетельствовал о попытках советского государства вызвать к жизни «хоть маленькую толику ответственности граждан за свое собственное положение» (расхожая фраза из многочисленных архивных документов 1920-х гг.). Попытки эти имели свои отличительные особенности для каждого отдельного региона страны, видоизменяясь в зависимости от производственных, материальных и людских возможностей той или иной местности. Не являлась исключением в этом отношении и Адыгея, прошедшая в рассматриваемый период длительный путь от автономной области до республики.

Вопросы социального обеспечения граждан в дореволюционной России в организационном отношении решались путем частной благотворительности и только в ноябре 1917 г. официально перешли в ведение Наркомата государственного призрения. На наркомат возлагались задачи оказания помощи несовершеннолетним и престарелым гражданам, инвалидам войны и их семьям. Но уже в марте 1918 г. его функции были существенно расширены за счет необходимости выплаты пенсий и пособий, что, собственно, и послужило поводом к переименованию ведомства в Наркомат социального обеспечения [11, с. 80]. Начиная с 1920 г. Наркомат передает некоторые свои функции другим ведомствам и практикует новые формы социальной поддержки граждан – социальное страхование рабочих, государственное обеспечение инвалидов войны и их семей. С образованием союзного государства управление в области социального обеспечения перешло в ведение республиканских органов власти, единого общесоюзного ведомства создано не было.

Оказание государственной помощи нуждающимся категориям населения регулировалось в 1920-е гг. Положением о социальном обеспечении трудящихся, принятом в октябре 1918 г., согласно которому обеспечению за счет государства подлежали «все без исключения лица, источником существования для которых являлся собственный труд» [11, с. 81]. Однако в связи с мобилизацией «всех наличных ресурсов для налаживания элементарной хозяйственной жизни страны» государство могло гарантировать поддержку лишь городскому населению. Социальная помощь жителям села и деревень возлагалась на крестьянские общества взаимопомощи, для других же категорий населения она осуществлялась исключительно на общественных началах.

Так, в Адыгее получаемое трудящимися жалование облагалось многочисленными общественными повинностями социального свойства: по инициативе профсоюза советских работников служащие управления местного хозяйства области в течение двух лет «делали регулярные отчисления в фонд безработных – 0,5 % и в пользу ленинградских рабочих – 1 % заработка» [8]. На средства трудоспособного населения области содержались и более крупные объекты социального назначения. Детский дом в селе Николаевском Ширванского округа «существовал за счет местных средств, т.е. из числа оставленных до полутора

пудового сбора 50 % всех селений округа» [14]. Правда, в отличие от облагаемого фонда заработной платы, здесь действовал несколько другой принцип – делался пересчет «общественно полезных трудодней». В первой половине 1920-х гг. практиковались и всевозможные сборы пожертвований в пользу больниц, школ, детских домов, находившихся как на территории самой области, так и за ее пределами [15].

Основным органом социальной поддержки нуждающегося населения Адыгеи в рассматриваемый период стал областной отдел социального обеспечения, история создания которого начиналась дважды. Отдел «открыл свои функции в 1922 г., но благодаря бездеятельности волостных исполкомов и укладу жизни черкесов на местах, не дававших в область своевременно точных сведений о социальном положении граждан автономной области – областному собесу пришлось приостановить свои функции и вновь организовать дело». Самым главным тормозом его «плодотворной работы» считалось «несвоевременное и неточное предоставление сведений о действительно нуждавшихся в его помощи» [2].

Собираемые сведения давали весьма приблизительные представления об общем количестве нуждающихся и размерах положенных им пособий. К первоочередной категории граждан, требующей повышенного внимания государства, были отнесены инвалиды войны, труда, вдовы красноармейцев и семьи красноармейцев, находившихся на действительной воинской службе. Официально обоснованным поводом к получению пособия или пенсии служили результаты «актов обследования имущественного и семейного положения граждан». Имущественное положение определялось по четырем категориям, включающим в себя: «жилищные и хозяйственные постройки (хата, сарай, амбар, конюшня и прочий инвентарь); скот и птицу (лошади, коровы, свиньи, куры, утки, индюшки, гуси, быки, прочие); землю и обработочный инвентарь (засеянные и незасеянные участки, косилки, плуга, бороны, грабли, катки); прочее имущество (зерно)» [3]. В случае отсутствия подавляющего большинства указанных признаков и наличия «на руках одного-трех иждивенцев» обследуемый получал единовременное пособие в размере 10–15 рублей.

Тем не менее полученное подтверждение неимущего или малоимущего состояния не оградило его обладателя от изъятия уже предоставленного пособия. Так, в 1926 г. областной собес «получил сведения о том, что инвалид войны, житель хутора Мокро-Назарова Краснобашенского сельского совета, гражданин Р.П. Семеш, состоящий на пенсии в областном собесе, «имеет имущественное положение», заключающееся в одной хате, 2 лошадях и 2 коровах». Областной отдел социального обеспечения предлагал «райуполномоченному лично обследовать имущественное положение гражданина, выяснить точно путем опроса граждан, в каком году было приобретено это имущество, и обо всем составить подробный акт» [7]. Такого рода выборочные проверки прово-

дились довольно часто, однако проследить дальнейшую судьбу «заново обследованных» практически не удастся. В случае с инвалидом войны Р.П. Семешем выяснилось, что из списков «исправно получавших пособия» он исключен не был, но никаких денег на протяжении 1927–1929 гг. не получал.

Не менее запутанная ситуация наблюдалась и в области выплаты пенсий инвалидам войны и семьям красноармейцев. Она колебалась от 3 тыс. товарных рублей в 1922–1924 гг. до 23–50 рублей в 1926 г. При этом ведомости на выдачу пенсионного пособия получателей по категориям не делили и велись «сплошным методом». Протоколы заседаний коллегии областного отдела социального обеспечения содержат постоянные указания на необходимость повышения пенсионных ставок [5]. Выплата пенсий и иных видов пособий осуществлялась крайне нерегулярно, причинами чему довольно часто указывалось «небрежное отношение со стороны ряда отделов исполкома и хозяйственных учреждений области к выплате в соцкассах отчислений на социальное страхование» [16].

Насколько рассматриваемые суммы и их индексация удовлетворяли насущные потребности населения, трудно судить однозначно. Как свидетельствует практика социологических опросов и сбора статистических данных того времени, «в населении присутствовало скрытое недовольство материальной политикой власти. Многие отмечали, что плохо живут, но тут же выражали понимание текущим моментом в жизни страны» [6]. Более того, огромное количество заявлений граждан на получение единовременного пособия и результаты «актов обследования имущественного и семейного положения» нуждающихся в пособиях подтверждают субъективные ощущения современников о «плохо устроенной жизни». Следствием подобного рода понимания стало растущее по области во второй половине 1920-х гг. «непредусмотренное штатным расписанием» совместительство в государственных учреждениях и увеличившееся число подсобных «земельных наделов» горожан. Наряду с оказанием прямой социальной помощи зачастую практиковались и методы опосредованной поддержки работающего населения, заключавшиеся в частичной натурализации заработной платы. Например, по целому ряду «служебных профессий» кроме оклада предусматривалась выдача «профессиональной одежды», продуктовых пайков и «бесплатное столование» [1].

Становление системы социального обеспечения в отдельно взятой области и в не совсем привычное для логики развития страны время свидетельствует не только о трудностях, сопряженных с выработкой эффективных мероприятий социального характера. Оно прежде всего отражает порой взаимоисключающие представления государства и общества о нужде, ее количественном и качественном измерении, а также о способах ее удовлетворения. 1920-е гг. наглядно продемонстрировали, что деятельность государства в социальной сфере в большей степени определяется не столько его материальными воз-

возможностями, сколько пониманием необходимости поддержки и оказания конкретной помощи той или иной категории населения.

Обращает на себя внимание и отсутствие законодательно оформленного понятия «нуждающееся население», что превращало в таковое практически всех граждан новой России, а государство – в кассу привычной социальной взаимопомощи. Однако отсутствие необходимых средств, «остаточный» принцип их комплектования, а также необходимость решения более насущных задач советского строительства привели к весьма любопытной стратегии взаимоотношений нуждающихся граждан и заботящегося о них государства. Она сводилась к своеобразной социальной и, как правило, малозатратной опеке со стороны государства и поискам населением всевозможных источников существования в обход его официальных установлений.

Вместе с тем, по свидетельству современных специалистов, «Советская власть сформулировала новые определения целевых групп и методов работы, социального гражданства и отношений между гражданами и государством. Конфигурация схем социального обеспечения менялась в зависимости от политической линии правительства, наличия или отсутствия сильных общественных организаций... Российские контексты социальной политики и социальной поддержки прошлого века оформлялись новыми связями между гражданами и государством, стремлением к социальной сплоченности и снижению остроты бедности и неравенства» [13, с. 18].

Отмеченные особенности государственной социальной политики довольно отчетливо прослеживаются и в 1990-е гг. – во время второй попытки возродить в стране рыночную экономику и создать соответствующую ей социальную инфраструктуру. Но в отличие от 1920-х гг. данная попытка оказалась более определенной как в организационном, так и в законодательном отношении. После распада СССР социальное обеспечение и социальная защита граждан перешли в ведение Министерства труда и социального развития РФ, ставшего правопреемником Государственного комитета по труду и социальным вопросам. Сохранение определенных ведомственных традиций нашло преемственность и в выработке законодательных основ оказания социальной помощи нуждающимся категориям населения.

В конце 1980-х гг. в специальной литературе, а в начале 1990-х гг. уже и в законодательстве появляется новый термин «малообеспеченные граждане», содержание которого напрямую связывается с материальными возможностями различных категорий населения по удовлетворению «потребностей первой необходимости». Показательно, что в понимании причин возникновения самого явления наметились две взаимоисключающие точки зрения. Согласно одной из них, представленной преимущественно исследованиями социологов, малообеспеченность является непосредственным порождением деятельности государства, изучение и борьба с которой сводится к недостаточному

комплексу административно-правовых и хозяйственных мероприятий. Вторая точка зрения, выражаемая взглядами экономистов, связывает состояние малообеспеченности с самоощущением общества, семьи или гражданина в новых экономических условиях, к которым они не смогли адаптироваться в полной мере.

Несмотря на активное использование обоих значений данного понятия, наиболее употребительным становится представление о малообеспеченности как об определенном состоянии граждан не просто с низкими доходами, а не имеющих признаваемого обществом минимально необходимого стандарта потребления. Оно находит свое подтверждение и в принятом в 1990 г. Законе «О государственной социальной помощи», где малообеспеченными признаются граждане, по не зависящим от них причинам имеющие среднедушевой доход ниже прожиточного минимума [10, с. 701]. В последние годы понятие «малообеспеченность» все более сопрягается с понятием «трудной жизненной ситуации, объективно нарушающей жизнедеятельность граждан» [12].

Обращает на себя внимание некоторое сходство в организации работы с малообеспеченными гражданами в 1920-е гг. Создание региональной структуры Министерства труда и социального развития Республики Адыгея не привело к принципиальному улучшению учета нуждающихся категорий граждан. Их разбросанность по разным ведомствам, связанным с социальной защитой и предоставлением тех или иных льгот или услуг, а также нередкое включение в состав безработных, бедных не позволяют выявить точной картины общего количества малообеспеченных в рассматриваемый период времени. Отдельные статистические данные, включенные в реестры социальных служб, электронные базы данных соответствующих ведомств, свидетельствуют о наличии на сегодняшний день более 100 тыс. нуждающихся граждан по республике (при общей численности ее населения в 384 тыс. чел.). Учитывая отсутствие систематизированного контроля и наблюдения в 1990-е гг., в большей мере связанного с процессами становления самой республики, можно предположить, что таковых было гораздо больше.

К сожалению, на документальном уровне не прослеживается и выбор стратегии выживания подавляющего большинства малообеспеченных граждан в столь непростой и противоречивый период формирования в нашей стране новой концепции социального обеспечения. Тем не менее, по наблюдениям специалистов, изменения в экономической жизни страны в 1990-е гг. способствовали появлению не только новых социальных групп населения, но и заставили многих, главным образом малообеспеченных граждан, решительнее искать новые способы собственного выживания. Этими способами стали различные модели, или стратегии адаптации: «ресурсного обеспечения», «доходного дела», «домашней экономики», «родственного взаимодействия» и «социального пособия».

В нашем распоряжении находятся данные Всероссийского опроса малообеспеченных граждан, проведенного в октябре 2004 г. Государственным комитетом по статистике РФ, включающие сведения по республике. Всего выборочно было опрошено 146 тыс. 328 чел., в том числе 13 тыс. жителей Адыгеи [9, с. 17–19]. Результаты опроса, помимо всего прочего, свидетельствуют о стабилизации «ситуации предпочтительности» в выборе того или иного способа выживаемости в условиях далекого от своей сформированности рынка социальных услуг. Полученные сведения с учетом соответствующей степени погрешности можно использовать и при характеристике стратегий жизнеобеспечения населения Республики Адыгея в 1990-е гг.

Стратегия «ресурсного обеспечения» включает три вида ресурсов. Ресурсы прошлого присутствуют в денежном (сбережения) и натуральном выражении (жилье, имущество). Социальные ресурсы представлены социально-демографическими характеристиками человека и его семьи (возраст, пол, образование, профессия). Текущие ресурсы выступают в виде денежных поступлений за счет работы, дачи, семейного взаимодействия. Около 78% потребляемых домохозяйствами республики продуктов питания производилось в личном подсобном хозяйстве.

«Доходное дело» рассматривается как стратегия повседневной практики, ориентированной на работу. Прежде люди строили трудовую карьеру путем бесконечного приспособления к производственной организации, мало рассчитывая на свои профессиональные навыки. Переход к рыночным регуляторам более ярко сориентировал их на «добывание» денег. Однако задержки заработной платы в демонетизированной экономике заставили подавляющее большинство из них прибегнуть к бартерным отношениям и поиску дополнительных рабочих мест. На сегодняшний день стратегией «доходного дела» в Адыгее пользуется лишь 8% малообеспеченных граждан работоспособного возраста от 23 лет до 44 лет.

«Домашняя экономика» представляет собою деятельность, направленную на производство товаров для внутреннего потребления и жесткую экономию денег. Она подразумевает восстановление традиционных способов хозяйствования и выживания, основанных на семейных, клановых или соседских связях, опирающихся на домашнее хозяйство и сети родственного бартерного обмена продуктами и услугами. Этой стратегии придерживаются городские крестьяне и жители пригородов, ранее работавшие в городском приусадебном хозяйстве. Данной стратегией пользуется 76% опрошенных малообеспеченных граждан, невзирая на возраст.

Стратегия «родственного взаимодействия» сформирована вокруг доминирующей стратегии жизнеобеспечения семьи. Чаще всего она основывается на взаимовыгодной основе и более распространена в низкодоходных слоях и среди семей, испытывающих определенные жилищные трудности. Она не ис-

ключает наличия работы, но преимущество и приоритет в обеспечении семьи ресурсами остается за родственным взаимодействием. Советская система ослабила родственное взаимодействие, так как предоставляла льготы и минимум благ. Рассматриваемый вид стратегии привлекает 62 % опрошенных малообеспеченных граждан, вне зависимости от возраста.

Роль «социального пособия» в системе жизнеобеспечения широкого круга социальных слоев значительно снизилась, но для некоторых категорий (пенсионеров, безработных) служит единственным источником денежных поступлений и достаточно важна. По данным исследования, 97% опрошенных малообеспеченных граждан используют этот вид стратегии с учетом ее комбинированного применения с привлечением родственной помощи и домашней экономики.

Таким образом, с принятием нового законодательства в 1990-е гг. началась разработка новой концепции социального обеспечения граждан, которая, в отличие от классово выдержанного подхода 1920-х гг., ориентировалась не на предоставление материальной помощи отдельным категориям граждан, а на активизацию самостоятельной жизнедеятельности всего населения. И хотя ее реализация была сопряжена с существенными трудностями как материального, так и организационного порядка, она еще раз продемонстрировала «извечную особенность» российского человека – слабую веру в возможности государства при охотном использовании предоставляемых им льгот и услуг.

Сравнительный анализ двух рыночных десятилетий в развитии социальной сферы Адыгеи позволяет сделать два важных вывода: во-первых, о необходимости государственной поддержки тех категорий экономически активного населения, которые оказались неспособными адаптироваться к рыночным условиям; во-вторых, о разработке методики диагностирования «минимально требуемого стандарта потребления» и системы наблюдения за малообеспеченными гражданами. Представляется, что именно отсутствие хорошо продуманной системы диагностического обеспечения экономических нововведений и является одной из причин прогрессирующего роста различных категорий нуждающегося населения. Как показал опыт преобразований 1920-х и 1990-х гг., нехватка материальных ресурсов и излишняя государственная опека порождали иждивенческие настроения в обществе, парализуя его потенциальные возможности самостоятельно справляться с возникающими проблемами.

Библиографический список

1. Государственное учреждение «Национальный архив Республики Адыгея» (ГУ НАРА). Ф.Р. – 11. Оп.1. Д.157. Л.32.
2. ГУ НАРА. Ф.Р.-38. Оп. 1. Д. 24. Л. 5.
3. ГУ НАРА. Ф.Р.-38. Оп. 1. Д. 59. Л. 5.
4. ГУ НАРА. Ф.Р.-38. Оп. 1. Д. 69. Л. 2.

5. ГУ НАРА. Ф.Р.-38. Оп. 1. Д. 69. Л. 9.
6. ГУ НАРА. Ф.Р.-38. Оп. 1. Д. 69. Л. 10об.
7. ГУ НАРА. Ф.Р.-38. Оп. 1. Д. 69. Л. 21.
8. ГУ НАРА. Ф.Р.-38. Оп. 1. Д. 133. Л. 169.
9. Женщины и мужчины. М.: Госкомстат РФ, 2005.
10. Кодексы и законы Российской Федерации. СПб.: Юр. центр Пресс, 2003.
11. *Коржихина Т.П.* Советское государство и его учреждения: ноябрь 1917 – декабрь 1991 г. М.: РГГУ, 1994.
12. Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации: Федеральный закон от 15.11.95 // Собрание законодательства РФ. 1995. № 50. Ст. 4872.
13. *Романов П., Ярская-Смирнова Е.* История социальной работы: методологические аспекты // Нужда и порядок: история социальной работы в России, XX в.: Сб. науч. ст. Саратов: СГТУ, 2005.
14. Хранилище документов новейшей истории Государственного учреждения «Национальный архив Республики Адыгея» (ХДНИ ГУ НАРА). Ф.Р.-1. Оп. 1. Д. 2. Л. 32.
15. ХДНИ ГУ НАРА. Ф.Р.-1. Оп. 1. Д. 2. Л. 76.
16. ХДНИ ГУ НАРА. Ф.Р.-1. Оп. 1. Д. 91. Л. 49.