

Ю.Н. Плахотина

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА АДМИНИСТРАЦИИ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ В 1985–1991 ГГ.

Сегодня у всех на устах «Приоритетные национальные проекты», а десять лет назад реализовывались федеральные законы и отдельные социальные программы как федерального, так и регионального масштаба. Вопросы социальной политики стали актуальными в годы «Перестройки», в связи с попытками обновления советского государства, а после их провала и распада СССР, стали ещё более острыми из-за невнимания к ним политиков новой эпохи. В связи с этим представляет интерес практика решения социальных проблем последней генерацией советских руководителей. Данная работа посвящена анализу социальной политики руководства Иркутской области в последние годы существования Советской власти.

Иркутский областной комитет (ИОК) КПСС, следуя указаниям ЦК КПСС, в соответствии с принципами жёсткой централизации власти, руководил подчиненными ему партийными комитетами. До начала перестроенного процесса в стране о социальной политике как таковой отдельных высказываний не было ни на высоком уровне, ни, соответственно, на местах. Решались отдельные вопросы, которые по своей сути относились к социальным.

В 1985 г. проблемы развития социальной инфраструктуры и повышения благосостояния людей ставились на последнее место в списке первоочередных задач ИОК КПСС¹. Но приоритет социальных проблем из года в год возрастал. Так, уже в 1986 г. по итогам XXVII съезда КПСС руководством страны был взят курс на долговременную социальную политику. Планировалось увеличить капиталовложения на непроизводственные объекты. Признавались социальная значимость и острота жилищной проблемы, растущий платежеспособный спрос населения, необходимость в улучшении снабжения продуктами питания, товарами народного потребления, расширении сферы платных услуг². Ставились задачи: «преодолеть недооценку назревших в социальной сфере проблем, невнимание к нуждам людей, ущемление их законных интересов; добиться неуклонного проведения в жизнь принципа социальной справедливости; привести в соответствие меру труда и потребления, решительно искоренять уравниловку, не допускать выплаты незаслуженных премий; вести бескомпромиссную борьбу с нетрудовыми доходами, туеядством, расхитительством социалистической

собственности, взяточничеством; проявлять повседневную заботу о ветеранах войны и труда, способствовать более широкому их участию в хозяйственной и общественно-политической жизни»³.

Известный учёный-экономист Восточной Сибири Г.И. Фильшин в 1988 г. выделял три группы социальных проблем Приангарья: продовольственную (агропромышленный комплекс), развитие непродовольственной сферы, обеспечение населения товарами длительного пользования⁴.

В 1988 г. были разработаны целевые комплексные программы по основным направлениям социальной политики: продовольственное, жилищное, обеспечение населения товарами и услугами, улучшение экологической обстановки, охраны здоровья, развития физкультуры и спорта. Но механизм реализации этих программ не был отработан, финансирование не было прозрачным и стабильным, поэтому реализация была крайне затруднена.

Партийное руководство рапортовало, что за 11-ю пятилетку в Иркутской области розничный товарооборот, производство товаров народного потребления, среднемесячная заработная плата рабочих и служащих выросли. Однако темпы развития социальной сферы населения не удовлетворительны. Обеспечение населения жильем, коммунальными услугами, объектами социальной сферы в Иркутской области ниже, чем в среднем по РСФСР. Удовлетворение покупательного спроса не выполняется⁵. Фактически, это означало признание в бессилии перед социальными проблемами.

На первое место в череде социальных проблем конца 1980-х гг. выступала продовольственная проблема. Это было время чудовищных очередей, талонов на широкий спектр товаров, тотального дефицита. Стоял вопрос элементарного обеспечения населения продуктами питания. Продовольственная проблема стала следствием крайне неэффективной работы агропромышленного комплекса, который, в свою очередь, страдал от неразвитости социальной сферы села. Неудовлетворительными были темпы строительства индивидуальных жилых домов в сельской местности,⁶ из-за чего молодёжь устремилась в города, где можно было найти жильё и работу, деревни вымирали, продовольственное производство сворачивалось. Социальная запущенность деревни стала причиной оттока людей из сельской местности⁷. Это признавалось на самом высоком уровне.

Одним из вариантов решения продовольственной проблемы стало не развитие агропромышленного комплекса, а расширение индивидуального хозяйства горожан, более известное как дачные садоводства, которые существенно снимали социальную напряженность⁸. Но в связи с этим возникла другая проблема – отсутствие рынка строительных материалов и товаров хозяйственного назначения для дачников.

В августе 1988 г. решено ускорить развитие агропромышленного комплекса, был разработан проект комплексной программы улучшения про-

довольственного снабжения населения области до 1995 г.⁹ К 1989 г. неэффективность решения продовольственной проблемы привела к тому, что уже именно обеспечение населения растущих городов продовольствием стало приоритетной задачей ИОК КПСС. Главная проблема – социальное переустройство села¹⁰.

Крайне неудовлетворительным было не только продовольственное обеспечение, но и производство товаров народного потребления, их качество. Стоял вопрос организации торговли в удобное время, повышения благосостояния народа, укрепления социальной справедливости в распределении материальных и духовных благ¹¹. В 1986 г. была принята областная комплексная программа по производству товаров народного потребления и развитию сферы услуг, однако, товарный спрос населения оставался неудовлетворенным¹². Понятие дефицита стало применимо к любой группе товаров.

Результатом первых трёх лет 12-й пятилетки в 1989 г. стало увеличение производства товаров народного потребления, но произошло это за счёт повышения цен и перехода на производство дорогостоящих товаров, а не фактическим увеличением производства¹³. Выпуск сельскохозяйственной продукции для города был увеличен за счёт подсобных хозяйств предприятий, организаций и учреждений. Возрос объем платных услуг, уменьшился розничный товарооборот.

Второй блок социальных проблем Приангарья – отставание развития непродуцированной сферы. Причем партийное руководство больше всего в этом плане тревожили «потери человеко-дней из-за болезней»¹⁴. Складывалось впечатление, что партийные органы рассматривали человека, как орудие труда, и относились к нему соответственно. Потребительское отношение к «человеческому фактору» диктовалось политикой ускорения. В проекте новой редакции Программы КПСС социальная политика рассматривалась как мощное средство ускорения развития страны, подъема трудовой и общественной активности масс, укрепления политической стабильности общества.

Высокий уровень детской и материнской смертности, низкая культура и качество медицинской помощи потребовали разработки в области целевой комплексной программы «Здоровье населения Иркутской области на 1986–1990 гг.». Программа включала в себя меры по улучшению условий труда и быта людей, совершенствование лечебно-профилактической и оздоровительной работы, снижение уровня временной нетрудоспособности и травматизма, оздоровление окружающей среды, всеобщую диспансеризацию¹⁵. Она была утверждена 11 марта 1986 г.¹⁶

Один из элементов программы «Здоровье» – оздоровление окружающей среды – предусматривал решение проблем охраны окружающей среды (промышленные комплексы Братска, Ангарска, озеро Байкал, БЦБК)¹⁷. В

конце 1980-х гг. в Иркутской области возникло и набрало мощь экологическое движение в защиту Байкала, был поднят вопрос о перепрофилировании БЦБК, который не решён до сих пор.

В отчетах 1985 г. звучали опасения о происходящих в молодежной среде процессах, неподконтрольных комсомольским организациям. Выход из создавшегося положения партийное руководство искало в усилении идеологической работы (пропаганды и агитации)¹⁸. Результат такого подхода к решению проблем молодёжи отражен в докладе «О молодёжной политике в Иркутской области и задачах по её реализации», заслушанном весной 1991 г. в ИОК КПСС. В нем признавалось, что у молодёжи накопился огромный критический потенциал. Неуверенность в завтрашнем дне, рост материальной необеспеченности доминировали в молодёжной среде. Указывалось, что главная цель молодёжной политики – создание системы социальных гарантий и защищённости молодёжи для её становления, реализации и самореализации в условиях перехода к рыночным отношениям, в стимулировании её воздействия на процессы социально-экономического развития Иркутской области, утверждения её социального статуса, создание благоприятных условий для воспитания физически и духовно здорового поколения, обеспечения возможности молодому человеку собственным трудом создать личное благополучие»¹⁹. Молодёжь является одной из самых уязвимых в социальном плане групп населения, между тем, составляя четверть от всего населения области. Низкая, по сравнению со средней по стране, заработная плата молодых семей, неудовлетворительное обеспечение их жильём (лишь 5% вводимого жилья предоставлялось молодым семьям). Огромной социальной проблемой стало ухудшение здоровья молодёжи. Признавалось наличие экономических проблем молодёжи, ее трудоустройства, предлагалось развитие молодёжного предпринимательства. В обществе долгое время складывалось потребительское отношение к молодёжи как к дешёвой рабочей силе, основному ресурсу неквалифицированного труда. Удельный вес молодёжи среди руководителей с 18% в 1980 г. снизился до 15% в 1989 г. Перестройка не внесла кардинальных изменений в положение молодых людей, не повысила их социальной статус²⁰.

В рамках общегосударственных программ, кроме решения уже названных проблем, предполагалось создание государственно-общественной системы социальной помощи молодёжи с добровольной социальной службой. Также составной частью молодёжной политики, преобразованной позже в программу «Молодёжь», стали вопросы народного образования, организации здорового и интересного досуга молодёжи, борьбы с молодёжной преступностью, освещения молодёжных проблем в средствах массовой информации²¹.

Нарастание асоциальных явлений вызывало появление ошибочных рекомендаций в методах борьбы с пьянством. Запретительными метода-

ми и широкой оглаской аморального поведения человека с последующим пребыванием в медицинском вытрезвителе проблему пьянства и прогулов было решить сложно. Индивидуальная работа с людьми по месту жительства, в семейно-бытовой сфере также не давали результатов²². Парторганы не пытались найти причины беспробудного и тотального пьянства, а они крылись в низком качестве жизни, в невозможности людей жить на уровне в соответствии с их вкладом в экономику страны. Уже в конце 1980-х гг. в партийной среде говорили, что народ не доволен тем, что он не участвует в распределении заработанных своим трудом благ. И это стало причиной социальной напряженности в начале 1990-х гг.

В связи с происходящими в стране экономическими и политическими переменами, резко возрос уровень преступности. Рост преступности в 1985 г. в Иркутской области по сравнению с предыдущим годом составил 12,4%. В деятельности ОВД участились случаи злоупотреблений, возникла проблема «фарцовщиков» (нелегальных торговцев-спекулянтов дефицитным, как правило, импортным товаром)²³. «В 1988 г. в Иркутской области было совершено 2% от всех зарегистрированных в стране преступлений. Уровень преступности в области в два раза выше, чем в целом по стране. Преступность в области росла более интенсивно, чем в среднем по СССР. В области сложилась крайне неблагоприятная ситуация в сфере борьбы с преступностью, а правоохранительные органы не смогли противопоставить ей действенных, эффективных мер по предупреждению, раскрытию и расследованию преступлений. Возросло количество преступлений, совершенных по корыстным мотивам (на 30% увеличилось количество квартирных краж), преступлений в отношении автотранспорта (угон, разукомплектование)»²⁴. Решить проблемы преступности предполагалось с помощью «Программы укрепления социалистической законности и правопорядка», утверждённой в конце 1989 г.

Основная часть писем и жалоб населения, направляемых на адрес ИОК КПСС, была посвящена жилищному вопросу. В г. Иркутске в очереди на жилье к 1986 г. стояли 40 тыс. семей, в т. ч. две тысячи инвалидов и участников Великой Отечественной войны. А жилищное строительство затруднялось отсутствием современных коммуникаций (теплоцентралей, водопроводов), ТЭЦ²⁵. В Иркутской области обеспеченность жильем на одного жителя в 1986 г. составляла 12,4 м², что ниже средних по стране показателей на 2,3 м².²⁶ Несмотря на то, что в предыдущие годы даже минимальные планы строительства жилья не исполнялись, на грядущую пятилетку закладывались ещё большие задания, при том, что были жалобы и на качество жилья²⁷. Вместе с тем, за годы 11-й пятилетки в Иркутской области было введено около 5 млн. м² жилья, что позволило улучшить жилищные условия 500 тыс. чел²⁸. В 12 Пятилетке планировалось завершить разработку программы полного удовлетворения жильем трудящихся об-

ласти на перспективу до 2000 г., обеспечить опережающее строительство жилья и объектов социальной инфраструктуры. К 1990 г. предполагалось обеспечить достижение среднереспубликанского уровня по всем жизненно важным социально-экономическим показателям²⁹. По итогам первых трёх лет 12 Пятилетки было выполнено 65% программы «Жильё-2000». Вместе с тем, жилищная проблема оставалась острой. Очередность на улучшение жилищных условий снижалась незначительно. Не выполнялся план по капитальному ремонту жилья, по вводу школ, детских дошкольных учреждений, объектов здравоохранения и культуры³⁰.

Советская система социального и пенсионного обеспечения реализовывалась через районные отделения собесов. В конце 1980-х гг. поступало много жалоб пенсионеров на их плохую работу. Заведующий отделом социального обеспечения облисполкома Науменко В. В. в ответ на недовольства сообщал: «В 1987 г. завершена централизация выплаты пенсий и пособий. Теперь выплата пенсий и пособий осуществляется из центра социального обеспечения. Введен единый график документооборота». Недостатками он назвал «низкую квалификацию кадров собесов, низкую оснащенность вычислительной техникой»³¹.

В конце 1990 г. признавалось: «Нарастание кризиса в экономике ещё более усиливает социальную напряженность. Не выполнен план по вводу жилья, не разрешаются социальные проблемы малых городов, остаётся тяжёлым положение в здравоохранении, образовании и во всей социально-культурной сфере. Катастрофическое положение сложилось на потребительском рынке. Бесконечные очереди, пустые прилавки, инфляция и дефицит ухудшили положение всех слоёв населения, особенно слабо социально-защищенных и людей с фиксированной заработной платой. В области 650 тыс. пенсионеров, инвалидов, студентов, многодетных и одиноких матерей живут либо на границе, либо за чертой бедности»³². Переход к рыночной экономике стал очевиден и неизбежен. Областной комитет КПСС пытался его смягчить, обратив внимание центральных властей на региональные проблемы. Предлагалось при переходе к рынку гарантировать компенсацию снижения жизненного уровня всех категорий населения. Выработать региональный механизм экономического регулирования, усиления социальной направленности инвестиций в приоритетном решении жилищной проблемы, включая передачи квартир в собственность владельцам, развитие сфер народного образования, культуры, здравоохранения, торгового, бытового обслуживания населения, особенно в северных регионах области и малых городах. Граждане должны получить земельные наделы в бессрочное пользование с правом передачи по наследству, но без купли-продажи³³. Разрабатывались программы «Семья», «Жильё», образование, культура, милосердие, экология, здоровье детей, борьба с антисоциальными явлениями³⁴. Однако вопросы социальной и культурной сфер

стояли на предпоследних местах в отчётах и докладах, что ещё раз подчёркивает расстановку приоритетов в политике партии.

Уже накануне 1991 г. в основных направлениях деятельности Иркутского ОК КПСС на первое место поставлен пункт: «Стабилизация народного хозяйства области: социальная защита граждан в условиях перехода к рыночной экономике». Планировалось, исходя из прожиточного минимума, добиваться выделения из областного бюджета необходимых средств для помощи тем, кто окажется за чертой бедности, прежде всего, лиц пожилого возраста, инвалидов, многодетных. По мнению разработчиков программ, это способствовало бы закреплению гарантий социальной защищённости молодежи (имея ввиду индексацию стипендий учащихся, дотации из государственного, республиканского, местных бюджетов в связи с удорожанием общественного питания, коммунального обслуживания, пользования спортивными сооружениями и учреждениями культуры). Заявлено о недопустимости свертывания разработанных в области важнейших социальных программ, в т. ч. региональных, и обещание отстаивать приоритетность обеспечения их финансовыми и материальными ресурсами³⁵.

В мае 1991 г. в Иркутской области вновь заговорили о кризисе. И на то были основания: в Иркутской области в 1990 г. по сравнению с 1989 г. выпуск продукции сократился почти на 4%. Люди испытывали неуверенность в завтрашнем дне, ожесточались. Падало доверие населения, как к политике центра, так и к органам власти на местах. Поступали многочисленные обращения с протестом против снижения жизненного уровня людей, против непродуманной экономической и социальной политики³⁶.

Люди требовали, чтобы в предложенной антикризисной правительственной программе были предусмотрены меры, обеспечивающие социальную защиту населения и, прежде всего, людей, живущих на фиксированные доходы, многодетных семей. Прозвучал призыв «всемерно способствовать в законодательном порядке сохранению и закреплению социальных завоеваний и гарантий трудящихся»³⁷.

Углублялись кризисные явления, в ответ принимались ничем не обеспеченные решения. ЦК КПСС и партийные комитеты на местах теряли контроль над ситуацией. Социальная политика оказалась самым слабым местом режима. Десятилетия игнорирования социальных проблем трансформировались в отказ населения в поддержке коммунистической партии и установленного ею режима.

Примечания

1. Государственный Архив Новейшей Истории Иркутской Области (ГАНИИО), Ф. 127, Оп. 119, Д. 18, Л. 146.
2. ГАНИИО, Ф. 127, Оп. 122, Д. 3, Л. 33–39, 52.
3. ГАНИИО, Ф. 127, Оп. 122, Д. 3, Л. 130–131.

4. Фильшин Г.И. Экономика Приангарья: проблемы и перспективы. – Иркутск, 1988. – с. 113–140.
5. ГАНИИО, Ф. 127, Оп. 119, Д. 18, Л. 53.
6. ГАНИИО, Ф. 127, Оп. 122, Д. 11, Л. 10.
7. ГАНИИО, Ф. 127, Оп. 126, Д. 3, Л. 37.
8. ГАНИИО, Ф. 127, Оп. 119, Д. 18, Л. 160.
9. ГАНИИО, Ф. 127, Оп. 126, Д. 13, Л. 10.
10. ГАНИИО, Ф. 127, Оп. 128, Д. 84, Л. 55.
11. ГАНИИО, Ф. 127, Оп. 119, Д. 24, Л. 20–21.
12. ГАНИИО, Ф. 127, Оп. 126, Д. 3, Л. 43.
13. ГАНИИО, Ф. 127, Оп. 128, Д. 104, Л. 129–132.
14. ГАНИИО, Ф. 127, Оп. 119, Д. 18, Л. 54.
15. ГАНИИО, Ф. 127, Оп. 119, Д. 18, Л. 54.
16. ГАНИИО, Ф. 127, Оп. 122, Д. 11, Л. 58.
17. ГАНИИО, Ф. 127, Оп. 119, Д. 18, Л. 54.
18. ГАНИИО, Ф. 127, Оп. 119, Д. 18, Л. 40.
19. ГАНИИО, Ф. 127, Оп. 128, Д. 351, Л. 7–8.
20. ГАНИИО, Ф. 127, Оп. 128, Д. 351, Л. 9–12.
21. ГАНИИО, Ф. 127, Оп. 128, Д. 351, Л. 13–25.
22. ГАНИИО, Ф. 127, Оп. 119, Д. 18, Л. 40.
23. ГАНИИО, Ф. 127, Оп. 119, Д. 18, Л. 48.
24. ГАНИИО, Ф. 127, Оп. 128, Д. 98, Л. 59.
25. ГАНИИО, Ф. 127, Оп. 119, Д. 18, Л. 61,66.
26. ГАНИИО, Ф. 127, Оп. 122, Д. 41, Л. 14–15.
27. ГАНИИО, Ф. 127, Оп. 122, Д. 41, Л. 14–15.
28. ГАНИИО, Ф. 127, Оп. 119, Д. 18, Л. 53.
29. ГАНИИО, Ф. 127, Оп. 122, Д. 7, Л. 94.
30. ГАНИИО, Ф. 127, Оп. 128, Д. 104, Л. 126–128.
31. ГАНИИО, Ф. 127, Оп. 125, Д. 47, Л. 6–18, 34, 84–86.
32. ГАНИИО, Ф. 127, Оп. 128, Д. 239, Л. 5–10.
33. ГАНИИО, Ф. 127, Оп. 128, Д. 230, Л. 6–7.
34. ГАНИИО, Ф. 127, Оп. 128, Д. 230, Л. 7–8.
35. ГАНИИО, Ф. 127, Оп. 128, Д. 220, Л. 40.
36. ГАНИИО, Ф. 127, Оп. 128, Д. 363, Л. 2–3.
37. ГАНИИО, Ф. 127, Оп. 128, Д. 363, Л. 4–6.