

**М. В. Берсенеv**

### **Работа социальных служб Томской области в 1995–2000 гг.**

В настоящее время понятие «модернизация» прочно вошло в лексикон представителей высших властных структур России. Наша страна постоянно осуществляет модернизационные рывки, которые достигаются за счет социального благополучия общества. Вместе с тем, социальное развитие – своего рода «предохранитель», так как успех модернизации предопределяется, прежде всего, тем, насколько долго согласно ее терпеть население. Для более успешного проведения политики государства во многих странах мира предусмотрено существование социальных служб, которые должны стать буфером на пути социальных волнений. Деятельность таких социальных служб в России в критический для нашей страны период – 1990-е годы – является предметом данного исследования.

Поскольку обозначенный период стал историей сравнительно недавно, его историография еще только начинает складываться. В первую очередь в ней необходимо выделить публикации общего плана, посвященные проблемам рыночного реформирования России. Прежде всего, здесь стоит отметить обобщающие произведения, ставящие своей задачей выяснение фундаментальных вопросов российской социально-экономической действительности<sup>1</sup>. В работах общего плана по вопросам государственной социальной политики рассмотрены сущность, содержание, государственно-правовые основы современной социальной политики, ее взаимосвязи с экономикой. На основе изучения теории и методологии социальной политики авторы обобщили механизм ее реализации, дали оценку эффективности социальной работы в условиях либерально-рыночных реформ. Ценность подобных исследований, прежде всего, в том, что в них проблемы социальной политики рассматриваются комплексно и взаимосвязано.

Большинство исследовательских работ были посвящены либо организации и состоянию социальной работы в России<sup>2</sup>, либо рассмотрению аспектов социальной политики в контексте развития взаимоотношений между Российской Федерацией и ее субъектами<sup>3</sup>. Вопросы государственного управления в сфере

---

Берсенеv Максим Валерьевич, к.и.н., Томский государственный университет систем управления и радиоэлектроники. Эл. почта: [voines@yandex.ru](mailto:voines@yandex.ru)

<sup>1</sup> *Аврамова Е.М.* Воспроизводство адаптационных практик в период российской трансформации // *Общественные науки и современность.* 2005. № 6. С. 5–15; *Согрин В.В.* 1985–2005: Три превращения современной России // *Отечественная история.* 2008. № 3. С. 3–24; *Шкарятян О.И., Иванова И.М., Инясевский С.А.* Анализ социально-экономического неравенства россиян // *Общественные науки и современность.* 2005. № 6. С. 23–33; *Гудков Л.Б.* Феномен негативной мобилизации // *Общественные науки и современность.* 2005. № 6. С. 46–57; *Заставская Т.И.* Человеческий потенциал в современном трансформационном процессе // *Общественные науки и современность.* 2005. № 3. С. 5–16.

<sup>2</sup> *Абегова И.Ф.* Исследования мотивации социальных работников // *Социологические исследования.* 2005. № 1. С. 78–81.

<sup>3</sup> *Пастухов В.Б.* Новый формат социальной политики России «ритуальное самосожжение» или «искусство имитации»? // *Общественные науки и современность.* 2006. № 6. С. 46–52.

социальной защиты населения в условиях социально-экономического реформирования рассматривались и специалистами смежных научных дисциплин<sup>1</sup>. Ученые также исследовали проблему эффективности новой системы социальной защиты<sup>2</sup>.

Изучение историографии данной темы показывает, что в общих чертах она освещена достаточно большим количеством исследователей. При этом публикаций, посвященные региональным аспектам истории социальной работы, практически отсутствует. Поэтому наше исследование необходимо дополнить данными из неопубликованных источников. Прежде всего, это законодательные акты, направленные на улучшение социальной защищенности населения в те годы, а также материалы Государственного архива Томской области (ГАТО), особенно фонд Р-1411 (фонд Департамента социальной защиты населения Томской области). В него включены отчеты о проделанной работе, справки, ответы на запросы клиентов социальной работы и вышестоящих организаций. Однако фонд перенасыщен статистикой в ущерб содержательным отчетам. Поэтому также изучены материалы томских областных газет («Красное знамя» и «Томский вестник»), а также проведен ряд интервью с представителями социальных служб, работавших в то время.

Социально-экономический кризис ставил перед работниками, создававшихся с нуля социальных служб сложные, часто даже невыполнимые задачи. Эти службы в 1990-е гг. еще только начинали свою работу, в них не было ни квалифицированных кадров, ни разработанных методов социальной защиты населения. Тяжелая социальная ситуация заставляла людей, пришедших из других сфер деятельности, в кратчайшие сроки принимать решения по частичному улучшению положения малоимущих.

В 1990-е гг. начиналась разработка законодательства, посвященного заботе о малоимущих гражданах в новых социально-экономических условиях. Было издано большое количество законов и постановлений, посвященных охране прав малоимущих и слабозащищенных слоев населения. Если проанализировать в целом законодательную базу по социальным вопросам, можно прийти к выводу, что представители власти верно оценивали ситуацию и принимали, в целом, соответствующие положению дел законы. Правда, присутствовало одно «но»: очень часто исполнение этих законов не поддерживалось средствами или этих средств выделялось недостаточно.

Достаточно быстро стало понятно, что в сложившихся условиях очень важно вовремя реагировать на изменяющиеся обстоятельства. Даже руководитель

---

<sup>1</sup> Константинова Л.В. Социальная политика: штрихи к социологической концепции. // Социологические исследования. 2005. № 12. С. 36–43. Петросян Д.С. Гуманистическая экономика и социальная справедливость // Общественные науки и современность. 2007. № 5. С. 18–27; Сидорина Т.Ю. Социальная политика – между экономикой и социологией // Общественные науки и современность. 2005. № 6. С. 111–120.

<sup>2</sup> Баранова Т.В., Шевченко Е.А., Храмченко Е.Н. Реабилитация молодых инвалидов // Социальная работа. 2008. № 6. С. 28–29; Костина Т.А. Комплексный подход к решению проблем инвалидов // Социальная работа. 2009. № 2. С. 25–27; Медведева А.П. Профилактика безнадзорности и беспризорности несовершеннолетних // Социальная работа. 2008. № 6. С. 18–19; Новикова Л.Ю. Социальная реабилитация несовершеннолетних // Социальная работа. 2008. № 6. С. 12–14; и др.

Управления социальной защиты Л. Эфтимович признавала, что данная структура была несовершенна, особенно в работе с населением. Во второй половине 1990-х гг. началось преобразование Управления в департамент социальной защиты. Однако, хотя и говорилось о том, что Управление будет преобразовано в Департамент еще в 1996 г.<sup>1</sup>, его реорганизация была осуществлена только 24 ноября 1998 г. В структуре ведомства произошли некоторые изменения: образован отдел материально-технического обеспечения, а отдел по вопросам пенсионного обеспечения переименован в пенсионный отдел<sup>2</sup>.

Таким образом, в течение изучаемого периода социальные службы подверглись реорганизации с целью их приближения к реальным потребностям малоимущих групп населения. Насколько эффективными были эти перемены?

Наиболее многочисленной из незащищенных категорий населения в Томской области, как и в России, являлись пенсионеры<sup>3</sup>. Для этой социальной группы были характерны две острые проблемы – бедность и одиночество. Ситуация с выплатами пенсий оставалась нестабильной, так как многие предприятия находились в тяжелых условиях и имели громадный долг по выплатам в пенсионный фонд<sup>4</sup>. Размер пенсионных выплат был невысок – средняя трудовая пенсия в 1997 г. составляла 250 тыс. руб., по старости – 272 тыс.<sup>5</sup> (стоимость «продовольственной корзины», состоявшей из 25 основных видов продуктов, составляла в Томской области 267 тыс. руб.<sup>6</sup>). Правда, пожилые люди пользовались многочисленными льготами (бесплатное обеспечение топливом, скидки за оплату коммунальных услуг и т.д.). Однако государство было неспособно обеспечить неадресную помощь в полном объеме<sup>7</sup>. К концу 1990-х годов, подход несколько изменился: в практику социальных служб вошла адресная помощь старикам. Так, пожилым людям начали выдавать жилищные субсидии<sup>8</sup>. В 1999 г. ситуация с выплатами пенсий относительно стабилизировалась<sup>9</sup>, что стало первым шагом к монетизации льгот. Вместе с тем, и в 1999 г. проблему с пенсиями отчасти решали с помощью выдачи продуктов вместо денег<sup>10</sup>.

Еще одной из проблем пожилых людей, на решение которой были направлены усилия томских социальных служб, являлось одиночество. В Северске в начале 1990-х гг. был создан первый в этом городе (и один из первых в области) приют «Надежда» для содержания престарелых и инвалидов. Приют, который начинался с двух комнат и рассчитывался не более чем на полтора десятка человек, позже был расширен. В него на срок до полугода принимали стариков, не нужных обществу и детям, одиноких и неспособных самих себя обслуживать.

---

<sup>1</sup> Чернозубенко С. Первая и последняя инстанция, где решаются права человека (интервью с Л. Эфтимович) // Томский вестник. 1995. 5 дек.

<sup>2</sup> ГАТО (Государственный архив Томской области). Ф. Р-1411. Оп. 1. Д. 900. Л. 1–4.

<sup>3</sup> Старики заслужили заботу // Красное знамя. 1996. 24 сент.

<sup>4</sup> Дроздова Т. Почему выплата пенсий задерживается? // Красное знамя. 1998. 30 апр.

<sup>5</sup> Дроздова Т. Пенсии: две индексации за квартал // Красное знамя. 1997. 15 окт.

<sup>6</sup> Дроздова Т. Цены растут – «минимум» снижается // Красное знамя. 1997. 11 нояб.

<sup>7</sup> Счастливая Н. Льготы – великий самообман // Томский вестник. 1998. 30 мая.

<sup>8</sup> Молодцов Ю. Создается центр жилищных субсидий // Красное знамя. 1999. 26 янв.

<sup>9</sup> Цветкова О. Выплата пенсий идет без задержек // Красное знамя. 1999. 10 авг.

<sup>10</sup> Надеждина Н. Пенсия деньгами и продуктами // Красное знамя. 1999. 20 янв.

Таким образом, основным способом работы с пожилыми людьми стали в этот период многочисленные льготы, а также помещение в специальные заведения тех из них, за кем не ухаживали родственники, и кто был не в состоянии о себе позаботиться. Система льгот, использовавшаяся как экстренная мера, являлась во многом пережитком советского времени. Она не могла решить всех социальных проблем, так как требовала больших расходов и не достигала целей, то есть была неэффективной.

Во многом проблемы пожилых людей были типичны и для другой группы населения – лиц с ограниченными возможностями здоровья. Они испытывали затруднения из-за своих заболеваний, а также страдали из-за слабо развитой безбарьерной среды, отверженности. Действия властей по социальному обслуживанию инвалидов являлись демонстрацией заботы, а не ее реализацией. Инвалидов было меньше, чем престарелых, а действия власти по их защите давали демонстративный эффект, что использовалось для повышения имиджа власти, увеличения количества голосующих. Реальные же дела осуществлялись медленно. Так, после кризиса 1998 г. возникла проблема нехватки льготных лекарств. Однако многие льготы по лекарствам были обеспечены негосударственными дотациями, а поставками по взаимозачетам от различных предприятий. Во время кризиса и роста цен многие лекарства перестали поступать на прилавки. Власти, по сути, в этой ситуации помочь были не способны, хотя и использовали все возможные ресурсы<sup>1</sup>.

В 1996 г. социальные службы сосредоточились на проведении комплекса мероприятий с целью помощи людям, пострадавшим от аварии на Чернобыльской АЭС (таких проживало в области 160 чел. инвалидов и 176 членов семей, потерявших кормильца, из них пособия получали соответственно 111 и 4)<sup>2</sup>. Проводилось обследование социально-бытовых условий людей, пострадавших на АЭС, а также членов их семей и семей, потерявших кормильцев в результате этой аварии. Были организованы встречи ликвидаторов аварии с представителями органов власти, в газетах «Красное знамя», «Томский вестник», «Томская неделя» открыты рубрики, посвященные этой теме, организовывались передачи по местному телевидению и радио<sup>3</sup>, организовывались бесплатные спортивные праздники, проводилось обследование состояния здоровья уцелевших героев. Осуществлялась попытка провести санаторно-курортное лечение этих граждан, обеспечить их жильем, организовывались посещения чернобыльцев, находившихся на лечении в стационарах<sup>4</sup>. Суммы расходов на эти мероприятия по области доходили до 3 млрд. руб.<sup>5</sup> Тридцати шести детям умерших ликвидаторов была оказана материальная помощь, в сумме составившая 25 млн. руб. Согласно Всероссийской программе «Жилье чернобыльцам» в 1995 г. в области им было выдано тридцать квартир, в 1996 г. – 36. У многих районов не хватало средств на проведение таких мероприятий. В г. Северске было проведено обследование

---

<sup>1</sup> Гуляева А. Льготники без лекарств не останутся // Красное знамя. 1999. 5 янв.

<sup>2</sup> ГАТО. Ф. Р-1411. Оп. 1. Д. 806. Л. 52, 77.

<sup>3</sup> Там же. Л. 53.

<sup>4</sup> Там же. Л. 22–25.

<sup>5</sup> Там же. Л. 29.

состояние здоровья всех горожан, имевших отношение к аварии, стояли в очереди на квартиры шесть семей, остальные были обеспечены жильем. При реализации программы помощи чернобыльцам у социальных служб нередко возникали проблемы во взаимодействии с Министерством финансов, которое медлило с выплатами, не утверждало сметы (в Минфине были предусмотрены только затраты на строительство жилья и материальные компенсации). Местные органы власти также не хотели брать на себя эти расходы, предполагая, что такие средства должны браться из федерального бюджета. Перед членами оргкомитета по проведению этих мероприятий ставилась задача «жестко защищать» статьи расходов перед Финансовым управлением, что свидетельствует о финансовом голоде социальных служб. Родителям умерших ликвидаторов оказывалась материальная помощь в размере 800 тыс. руб., чернобыльцам-инвалидам, которые стали инвалидами не по причине радиации, оказывалась помощь в размере 750 тыс. руб. В целом на мероприятия было направлено 2,922 млн. руб., часть из которых выделялась из соответствующих программ, а не привлекалась дополнительно. Средства выделялись не только на материальную помощь чернобыльцам, но и на проведение различных культурно-массовых мероприятий. В Зырянском районе (где проживало 15 ликвидаторов аварии) был проведен праздничный вечер с культурной программой, на котором чернобыльцам рассказали об их правах и обязанностях, а также получили сувениры – часы с символикой.

Несогласованность действий между федеральными и областными органами власти приводила иногда к неприятным инцидентам. Так, в состав лиц, имевших право на компенсацию, включались члены семей чернобыльцев, умерших как по причине ликвидации аварии, так вследствие причин, не связанных с ней. Семьи были проинформированы об их возможностях, а уже после этого в область пришло разъяснение, по которому компенсации следовало выплачивать только членам семей чернобыльцев, умерших вследствие аварии<sup>1</sup>. Такие противоречивые решения усугубляли социальную ситуацию, способствовали росту недоверия к власти. Тем более, что подобные комплексы мероприятий были характерны для любого вида социальной помощи. В условиях, когда денег хронически не хватало, только привязка к определенной дате могла помочь исправить существующее положение «рывком», в противном случае средства были бы израсходованы на большое количество направлений, не принеся значительных успехов ни на одном из них. Вместе с тем, к концу 1990-х гг. были достигнуты некоторые успехи и на этом направлении. Активно действовал Союз чернобыльцев, с его помощью для двадцати его членов в 1998 г. были созданы рабочие места<sup>2</sup>.

Новой проблемой, с которой всерьез пришлось столкнуться социальным службам, стала безработица. Боролись с ней по-разному. С одной стороны, практиковались выдача пособий, консультация по поводу поиска работы. Первоначально услуги Центра занятости не пользовались спросом у бизнесменов, поэтому руководству приходилось публиковать в газетах рекламные статьи<sup>3</sup>. Безработных устраивали на общественные

---

<sup>1</sup> Гуляева А. Льготники без лекарств не останутся // Красное знамя. 1999. 5 янв.

<sup>2</sup> Борисова А. И материальная помощь, и рабочие места // Томский вестник. 1998. 25 фев.

<sup>3</sup> Служба занятости – предприятиям области! // Томский вестник. 1995. 14 фев.

работы<sup>1</sup>, в том числе и к подготовке празднования пятидесятилетия Победы<sup>2</sup>. Практиковалось трудоустройство молодежи через создание временных ученических рабочих мест на предприятиях с перспективой закрепления практиканта на производстве<sup>3</sup>. К сожалению, эти меры являлись неэффективными, способствовали развитию социального иждивенчества. Кризис 1998 г. еще больше обострил проблему безработицы. Компании освобождались от рабочих рук, однако в этой сфере наблюдались и точки роста – например, компания «АСКОМ» в Асино. Из 1 200 уволенных работников девятистам было предоставлено право на переобучение, пенсии, новые места работы. Всего в 1998 г. в Томской области было трудоустроено 16 654 чел. Выплата пособий происходила с большими трудностями, отмечались задержки с их выплатами на год и более длительный срок<sup>4</sup>. В информационном центре «Работа» предпринимались попытки обеспечить самозанятость безработных, в частности проводилось обучение основам предпринимательской деятельности. После такого обучения бывшие безработные открывали различные предприятия – автомастерские, массажный кабинет, мастерские по изготовлению ключей, обувные мастерские и даже предприятия по сушке кальмаров<sup>5</sup>.

Однако даже наличие работы не спасало человека от нищеты. В целом по Томской области на учете в качестве малоимущих в 1995 г. состояли 130 тыс. чел., пенсионеры среди них составляли 63,5 %, инвалиды – 13 %, семьи с детьми – 16,3%<sup>6</sup>. Судя по письмам, клиентов социальных служб волновали такие вопросы, как льготные цены на топливо (многие из них жили в частных домах), выделение различных спецсредств, выплата зарплат и пенсий<sup>7</sup>. Социальными службами осуществлялись мероприятия по оказанию срочной социальной помощи нуждающимся группам населения. Так, 10–15% объема услуг, оказываемых этими службами, составляло бесплатное питание<sup>8</sup>.

Натуральная помощь применялась довольно часто еще и потому, что социальные службы испытывали постоянный и острый дефицит финансов. Районы остро нуждались в деньгах. К примеру, в июле 1995 г. в администрацию поступили запросы от Асиновского отделения соцзащиты (для проведения телефонной линии и установки телефона в Специальном доме для одиноких престарелых граждан, 11 млн. руб.), Кожевниковского отдела социальной защиты населения для организации Центра социальных услуг (4 млн. руб.), Каргасокского отдела соцзащиты населения на приобретение автомобиля скорой помощи<sup>9</sup>.

<sup>1</sup> Кучереносова Л. И тротуары чисты, и работа есть // Томский вестник. 1995. 25 янв.

<sup>2</sup> Подготовиться к юбилею поможет фонд занятости // Томский вестник. 1995. 31 янв.

<sup>3</sup> Лемешко Н. После практики – на рабочее место // Томский вестник. 1996. 16 янв.

<sup>4</sup> Дроздова Т. Вовремя прийти на помощь человеку, оказавшемуся без работы (интервью с Т.Б. Панкратовой) // Красное знамя. 1999. 23 фев.

<sup>5</sup> Дроздова Т. Вовремя прийти на помощь человеку, оказавшемуся без работы (интервью с Т.Б. Панкратовой) // Красное знамя. 1999. 23 фев.

<sup>6</sup> ГАТО ф. Р-1411. Оп. 1. Д. 808. Л. 13.

<sup>7</sup> Там же. Л. 52–55.

<sup>8</sup> Там же. Л. 45.

<sup>9</sup> Там же. Л. 45.

Кроме того, в ряде столовых производилась выдача продуктовых наборов (например, в г. Стрежевой в продуктовый набор стоимостью 500 тыс. руб. входило 20 кг сахара, 25 кг муки, 12 л. растительного масла, комплект постельного белья, моющие средства)<sup>1</sup>.

Таким образом, социальные службы в 1990-е гг. были только шатким барьером на пути нищеты, безработицы, социальных болезней и незащищенности. Несмотря на самоотверженный труд первых социальных работников, по статистике, им удавалось помочь только одному нуждающемуся из десяти<sup>2</sup>. Это связано с несколькими причинами. Во-первых, во многих сферах жизни страны происходили значительные перемены, постоянная перестройка создавала ситуацию нестабильности, противоречия в законодательных актах. Корпус социальных работников формировался во многом из людей, пришедших из смежных профессий, только осваивавших новые навыки. Попадались и «случайные» люди, однако они в социальных службах долго не задерживались, так как работа требовала полной самоотдачи при минимальных зарплатах. Социальные службы испытывали постоянную нехватку финансирования, зачастую обращаясь к благотворительности как единственному способу найти средства на проведение мероприятий, строительство и обустройство приютов и т.п. Советская система распределения благ, носившая уравнилительный характер, в условиях резкого имущественного расслоения стала неэффективной. Поэтому в течение 1990-х гг. осуществлялась работа по изменению принципов ее функционирования, предусматривавшая замену льгот денежными компенсациями, перевод на новую систему пенсионного обеспечения, точечное, целевое выделение пособий и т.д. Можно сказать, что в условиях несовершенства системы, обнищания больших масс народа создание и развитие социальных служб в Томской области являлось заслугой, прежде всего, их персонала, самоотверженно работавшего ради смягчения социальной ситуации.

---

<sup>1</sup> ГАТО. Ф. Р-1411. Оп. 1. Д. 808. Л. 46.

<sup>2</sup> Чернозубенко С. Социальная защита должна быть вежливой // Томский вестник. 1999. 6 фев.