

Научная статья

УДК 364.07

DOI: 10.35854/2219-6242-2023-1-27-40

Социальная защита материнства и детства на территории регионов юга Западной Сибири в 1990-е гг.

Анна Владимировна Радонова^{1, 2}

¹ Алтайский государственный медицинский университет Министерства здравоохранения Российской Федерации, Барнаул, Россия

² Алтайский институт экономики — филиал Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики, Барнаул, Россия, radonova.anna@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0001-6080-5087>

Аннотация. Статья посвящена исследованию процессов социальной поддержки материнства и детства в Российской Федерации (РФ) в целом и регионах юга Западной Сибири в частности в один из проблемных периодов социальной защиты (90-е гг. XX в.). В условиях кризиса финансирования социальных выплат важнейшей задачей становится разработка эффективной концепции социальной поддержки слабозащищенных слоев народонаселения. Представлен анализ статистических данных, подтверждающий актуальность демографического кризиса в российском обществе. В частности, рассмотрены материалы Государственных архивов субъектов юга Западной Сибири: Республики Алтай, Омской, Новосибирской и Кемеровской областей, Алтайского края. Охарактеризованы базовые нормативные акты, принятые в 1990-е гг., регулирующие механизмы социального обеспечения семей с детьми в нашей стране. Закономерным итогом исследования стал вывод об обязательности систематической индексации материальных выплат, соразмерной росту потребительских цен на товары первой необходимости. Предоставление льготных кредитов на приобретение жилья, бюджетное финансирование летнего отдыха детей из малоимущих и многодетных семей, увеличение объемов бесплатного обслуживания детей и матерей в медицинских учреждениях — эти меры, согласно авторской позиции, не способствуют в полном объеме решению проблем. Преодоление кризисных явлений видится в попытках сбалансировать социальную систему РФ относительно реального социальноэкономического уровня страны.

Ключевые слова: социальное обеспечение, социальные риски, медицинское обслуживание, социальная поддержка, пособие, льгота, финансирование, безвозмездная ссуда, сложная жизненная ситуация

Для цитирования: Радонова А. В. Социальная защита материнства и детства на территории регионов юга Западной Сибири в 1990-е гг. // Социология и право. 2023. Т. 15. № 1. С. 27–40. <https://doi.org/10.35854/2219-6242-2023-1-27-40>

Original article

Social protection of motherhood and childhood in the regions of the south of Western Siberia in the 1990s.

Anna Vladimirovna Radonova^{1, 2}

¹ Altay State Medical University of the Ministry of Healthcare of the Russian Federation, Barnaul, Russia

² Altai Institute of Economy — branch of St. Petersburg University of Technologies of Management and Economy, Barnaul, Russia, radonova.anna@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0001-6080-5087>

Abstract. The article is devoted to the study of the processes of social support for motherhood and childhood in the Russian Federation, in general, and in the regions of South-western Siberia during one of the problematic periods of social protection — in the 90s of the twentieth century. In the context of the crisis of financing social payments, the most important task is to develop an effective concept of social support for vulnerable segments of the population. The analysis of statistical data confirming the relevance of the demographic crisis in Russian society is presented. In particular, the materials of the State Archives of the subjects of the south of Western Siberia are considered: the Altai Republic, Omsk, Novosibirsk and Kemerovo regions, the Altai territory. The basic normative acts adopted in the 1990s regulating the mechanisms of social security for families with children in our country are characterized. The logical result of the study was the conclusion that the systematic indexation of material payments is mandatory in proportion to the increase in consumer prices for essential goods. The provision of preferential loans for the purchase of housing; budget financing of summer holidays for children from poor and large families; an increase in the volume of free services for children and mothers in medical institutions is clearly not enough to overcome the difficulties that have arisen. Overcoming the crisis phenomena is seen in attempts to balance the social system of the Russian Federation relative to the real socio-economic level of the country.

Keywords: social security, social risks, medical care, social support, allowance, benefit, financing, gratuitous loan, difficult life situation

For citation: Radonova A. V. Social protection of motherhood and childhood in the regions of the South of Western Siberia in the 1990 s. *Sociology and Law*. 2023;15(1):27-40. (In Russ.). <https://doi.org/10.35854/2219-6242-2023-1-27-40>

Введение

Одной из актуальных проблем социальной поддержки в Российской Федерации (РФ) в конце XX в. стала защита семьи, материнства и детства. Трансформация механизмов социальной помощи женщинам и семьям с детьми в нашей стране осуществлялась параллельно со сменой исторических периодов. На каждом из них повышался социальный статус этих категорий народонаселения: иногда успешно, а иногда не совсем успешно. Такое совершенствование создавало впечатление о наличии вполне эффективной по сравнению с аналогичными механизмами системы социальной защиты семей с детьми. Однако это вполне соответствует действительности [1, с. 34].

Приоритет указанного направления социальной защиты признан в работах большинства отечественных ученых: Н. П. Черноморченко, В. П. Юдина, Е. И. Капустина, А. В. Федорова, Л. А. Батурина, В. Н. Бутова, Л. А. Маслова, К. Лайкам, Е. И. Холостова и др. Хотя, с нашей точки зрения, в них отсутствует анализ особенностей отечественной социальной практики, используемой рядом зарубежных государств. Поэтому перспективы использования советского опыта государственной защиты материнства и детства в современных экономических условиях приобретают особую актуальность в настоящее время [2; 3; 4; 5; 6; 7; 8; 9].

Полагаем, состояние отечественной экономики 1990-х гг. позволяло оказывать минимальную поддержку только самым нуждающимся семьям, предоставляя им возможность для выживания. С этой целью компетентные государственные органы заблаговременно выявляли остро нуждающиеся семьи, которым была предоставлена скромная, но регулярная выплата: пособия на детей и беременным женщинам, социальные пенсии и др.). Бедствующие семьи систематизированы в нескольких группах с учетом концентрации имеющихся сложностей или вероятности наступления кризиса:

- первая категория — с общедемографическими трудностями (с приемными детьми; многодетные; неполные; с пораженными в дееспособности родителями; имеющие детей с ограничениями жизнедеятельности; малообеспеченные и др.);
- вторая — с психологическими проблемами (претерпевающие сложности во взаимоотношениях; не имеющие способностей к самозащите; в случаях физического и психического насилия) [10, с. 237].

Результаты исследования

Сложности в демографических механизмах РФ — снижение рождаемости, сокращение продолжительности жизни народонаселения — особую актуальность приобрели в 1990-е гг.

Во многих отношениях первопричиной трудностей «акклиматизации» семей в экономических реалиях конца XX в. стало количество детей: в России середины 1990-х гг. их насчитывалось менее 39 млн [11, с. 68]. Негативные признаки демографической ямы проявлялись в начале 90-х гг. XX в. вследствие утраты ранее установленных нормативов, отмены значительного массива правовых актов. Подчеркнутую настороженность внушал значительный прогресс показателей смертности новорожденных: в 1993 г. около 20 % из тысячи младенцев не дожили до года, в 1994 г. этот показатель опустился лишь на 1 % [12, с. 52–53].

Регресс здоровья наблюдался у новорожденных детей и беременных женщин: в первой половине 1990-х гг. общая заболеваемость новорожденных поднялась в два с половиной раза, в том числе за счет расстройств здоровья с высокой летальностью [13, с. 51]. Функционирующие в России оздоровительные учреждения в условиях дефицита бюджетного финансирования не справлялись с потребностями нуждающихся в санаторно-курортных услугах, особенно малолетних детей и будущих матерей. Острый недостаток семейных санаториев удовлетворялся за счет сокращения количества специализированных оздоровительных учреждений для несовершеннолетних [14, с. 74].

В первой половине 1990-х гг. ощущалась острая нехватка детского питания: значительно сократился выпуск молочной и мясной продукции для детей первого года жизни. Замедление подъема доходов народонаселения относительно взлета цен на товары повседневного спроса привело к отрицательной трансформации семейных финансов в связи с повышением расходной части и понижению уровня жизни. Значительно снизилась качественная структура питания несовершеннолетних: его базовые элементы постепенно сдвигались в сторону полисахаридов; из рациона вытеснены ценные белоксодержащие продукты из молока, мяса, рыбы, овощи, фрукты и др.

В южных регионах Западной Сибири в конце XX в. заметно возросли цены на детскую одежду и обувь, тарифы на оплату услуг детских культурных и образовательных учреждений. При существенном повышении цен на детский ассортимент товаров в России наблюдался общий спад их производства. Так, выпуск чулочно-носочных изделий, обуви для несовершеннолетних в целом в стране сократился в 1994 г., по сравнению с 1993 г., на 50 %, трикотажных изделий — почти на 40 %. В результате исчезли из свободной продажи для детей многие товары первой необходимости, доступные импортные детские товары стоили значительно дороже отечественных и были не по средствам большей части потребителей [15, с. 115].

По данным Федеральной службы занятости и трудоустройства, причиной усиления общественной поляризации стало наличие на содержании у большей доли

безработных женщин несовершеннолетних детей и отсутствие у них работы от шести месяцев и более. Так, в 90-е гг. XX в. 75 % получателей пособия по безработице составляли женщины, имеющие на попечении малолетних детей [16, с. 29].

На начало 1990-х гг. в неполных и многодетных семьях сформировались крайне сложные обстоятельства: предельно низкий уровень качества жизни, максимальный регресс семейных доходов из-за последствий безработицы. Официальные показатели положения материнства и детства в субъектах юга Западной Сибири были недалеко от среднестатистических, незначительно различались и общедемографические параметры. В частности, количество жителей Кемеровской области на начало 1998 г. достигло более 1 млн чел., хотя увеличение народонаселения происходило исключительно за счет притока мигрантов. С 1990 г. естественный прирост граждан РФ постоянно снижался [17, с. 51]. По результатам мониторинга, с 1993 г. Республика Алтай характеризовалась естественной убылью жителей, которая к 1998 г. в регионе достигла 3 тыс. чел. По состоянию на 1997 г. число умерших превышало количество родившихся на 31 %, а в сравнении с началом 1990-х гг. процент смертности увеличился до 17, рождаемость упала на 28 %.

Во второй половине 90-х гг. XX в. смертность новорожденных в Республике Алтай превысила общероссийский уровень и к 1998 г. достигла 19 %. В Алтайском крае летальность среди младенцев была еще выше: в 1995 г. находилась на рубеже 25 %, но к 1999 г. снизилась до 18. На основе анализа архивных данных мы располагаем обширными сведениями о состоянии материнства и детства в Омской области, которые могут реферировать характерные для среднестатистического региона обстоятельства.

Общий объем народонаселения субъекта к началу XXI в. достиг 1 720 тыс. чел. Из них только треть составляли горожане, а две третьих — сельчане. Структура не достигших совершеннолетия жителей в 1990-е гг. отражала признаки происходивших в области социальных изменений, начавшихся еще в 80-х гг. XX в. Например, количество несовершеннолетних (лиц 8–15 лет) насчитывало 62 % от общей численности детей (более 338 тыс. чел.), малолетних до 7 лет — 37,5 % (203 тыс. чел.). Представители первой группы родились в 1982–1989 гг. (наивысший с середины XX в. период рождаемости), второй — родившиеся позднее, в годы обостренного демографического кризиса. К началу XXI в. количество малолетних и несовершеннолетних практически уравнено по численности [18].

Наличествующий показатель рождаемости не гарантировал даже элементарного воспроизводства населения; показатель рождаемости одной женщиной в течение жизни установлен на уровне 1,11 относительно 2,15 обязательных для смены поколений. Уровень фертильности в области — ниже общероссийского: к концу 1999 г. на свет появились 21,5 тыс. младенцев, что меньше на 3,5 %, чем в 1998 г. [19].

С учетом родившихся семьи оказывались по большей части малодетными, что стало показательным для всех субъектов РФ. Доля вторых детей, родившихся в начале 1990-х гг., снизилась к 1999 г. с 35 до 27 %, третьих и последующих — с 15 до 8 %. Промежуток в воспроизводстве вторых и последующих детей в этот период увеличился в два с половиной раза, на треть сократилось количество первенцев.

В 1990-е гг. конгломерат народонаселения Новосибирского региона включал в себя около 55 % (1 762 400 чел.) женщин. Из них примерно 49 % (705 879 чел.) пребывали в репродуктивном возрасте. По нашему мнению, фундаментальной причиной снижения рождаемости выступает трансформация возрастного состава женщин: к концу 1999 г. в возрастном сегменте 20–38 лет находились на 6,5 %

женщин меньше, чем на начало 1990 г. К тому же на сокращении деторождаемости в значительной степени отразилось снижение количества законных браков: в 1990 г. насчитывается 26 тыс., а в 1999 г. — только 15 тыс. К 1999 г. с 11 до 8 тыс. уменьшилось количество официальных разводов. Однако по причине развода родителей 6,8 тыс. несовершеннолетних остались в неполных семьях.

С учетом общего регресса бракосочетаний и деторождений увеличивался показатель рождаемости вне брака: в 1999 г. насчитывалось 5,7 тыс. младенцев, рожденных одинокими матерями (25 % от общего количества новорожденных), в 1990 г. при таких обстоятельствах родились лишь 4,3 тыс. (11,7 %) детей. Около 40 % «незаконнорожденных» зарегистрированы в органах ЗАГС по общему заявлению матери и биологического отца, то есть юридически мужчина утверждался отцом добровольно [20].

В условиях демографической ямы особенно актуальным становится решение проблем поддержания жизни и укрепления здоровья грудничков. Наиболее распространенными причинами гибели младенцев выступают следующие:

- сложности внутриутробного развития (46 % от общего количества умерших);
- врожденные аномалии (24,5 %);
- простудные заболевания (11,6 %);
- инфекционные болезни (6,4 %) [21, с. 209].

На первые семь дней жизни младенцев приходилось более половины всех случаев летальности [22]. Мониторинг состояния организма будущих матерей на территории субъектов юга Западной Сибири в 1991 г. подтвердил, что у 83 % беременных были проблемы вне сферы половых органов: в 1997 г. — 81 %, в 1998 г. — 84 %. На 49 % увеличилась статистика заболеваний анемией, частыми стали выявления нарушений в работе щитовидной железы (15 %), наблюдалось повышение интенсивности болезней мочевыделительной системы (12 %). С учетом перечисленных проблем усиливалась интоксикация беременных:

- в 1999 г. она установлена у 27 %;
- в 1997 г. — у 24 %;
- в 1998 г. — у 22 %.

Настораживала статистика сложных родов: в 1998 г. — 72 % от общего количества, в 1999 г. — уже 75 % [23, с. 92]. Более 192 тыс. несовершеннолетних в Кемеровской области беспокоили хронические заболевания, и они нуждались в систематической диспансеризации. Большинство районов области отличались преимущественно невысоким уровнем лечебных мероприятий. К ним отнесены Беловский, Марминский, Промышленовский, Тисульский, Чебулинский, Яйский районы [24].

Ухудшение материальной обеспеченности семей с малолетними детьми, снижение качества жизни обостряли проблемы социального сиротства, безнадзорности и нарушений закона несовершеннолетними [25]. В связи с этим в Центре временной изоляции несовершеннолетних на территории Кемеровской области правонарушителей ежегодно находились сотни подростков: в 1991 г. — 653, в 1999 г. — 730. В основном они разрушили кровные узы, остались без надзора родителей или по собственной воле ушли из семей, где отсутствовали минимальные условия для нормальной жизнедеятельности. Так, в Кемеровском регионе в исследуемый период поставлено на соответствующий учет 7 260 дисфункциональных семей, в составе которых насчитывалось 15 243 ребенка [26].

Неслучайно в Кемеровской области существенно возросло число выпускников школ-интернатов и детских домов: с 5 789 чел. в 1991 г. до 7 589 чел. в 1999 г. Открытым оставался вопрос постинтернатной аккомодации воспитанников детских домов, выбора будущей профессии, максимально подходящей к индивидуальным

качествам и конъюнктуре рынка. Вследствие этого в 1999 г. четыре воспитательных дома провели реабилитацию 396 несовершеннолетних [27].

Удручающей была ситуация, связанная с общей тенденцией побегов несовершеннолетних из интернатных учреждений. Так, в Омской области 73 подростка самовольно покинули социальные приюты в 1999 г., что на четверть больше, чем в 1991 г. Кроме того, Госкомстатом отмечен подъем преступности несовершеннолетних по итогам 1999 г. на 1 %, все больше приобретающей организованный и коллективный характер. Суммарная статистика таких правонарушений от общего объема преступлений достигла 48 %.

В Республике Алтай до конца XX в. уровень преступности несовершеннолетних оставался на очень высоком уровне:

- в Алтайском крае в 1991 г. — 2 896 преступлений;
- в Кемеровской области — 2 879;
- в Омской области — 786.

К началу 1999 г. несколько изменилась ситуация в Алтайском крае, где количество преступлений достигло 2 816. В Омской области насчитывалось 857 преступлений, в Кемеровской — 2 678 [28, с. 86]. Вызывало беспокойство отсутствие присмотра за частью несовершеннолетних в течение зимних и летних каникул: недостаток целенаправленной организованности, потенциальная возможность заработка стали причинами алкоголизма, наркомании и криминала.

Указанные отрицательные проявления подтверждают отсутствие комплексной социальной защиты несовершеннолетних, попавших в особые жизненные обстоятельства со стороны компетентных государственных органов.

К началу XXI в. в России на основании нормативных актов, принятых в 1993–1999 гг., сформировано четыре профильных направления социальной защиты материнства и детства:

1. Дополнительные выплаты на детей ввиду их рождения и компенсация расходов на содержание.
2. Различные преференции (медицинские, налоговые, кредитные, жилищные и др.).
3. Предоставление товаров первой необходимости в натуральном виде: продуктов питания, медикаментов, одежды и др.
4. Социальное обслуживание семей с детьми: предоставление психологических, юридических, педагогических консультаций [29, с. 105].

Резюмируем результаты исследования архивных материалов. Итак, на территории регионов юга Западной Сибири в 90-е гг. XX в. самым популярным способом социальной поддержки государством семей с детьми признаны денежные выплаты (46 %): часть из них зависела от профессиональной деятельности родителей, выделялась в форме ежемесячных пенсий и пособий. Другая разновидность не зависела от сферы занятости: основания ее установления, размеры и сроки предоставления систематически обновлялись.

Поскольку услуги социального обслуживания в исследуемый период не обрели широкого распространения, такая разновидность социальной защиты была нетрадиционной для нашей страны и пользоваться ею ранее большинству россиян еще не приходилось [30, с. 83]. По результатам принятия Правительством РФ акта от 20 февраля 1994 г. «Об утверждении порядка назначения и выплаты единого ежемесячного пособия на каждого ребенка и ежемесячного пособия на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет» введены:

- пособие по беременности и родам;
- пособие по уходу за ребенком;
- возмещение заработка за период болезни ребенка [31].

Иными словами, исполнительная власть регионов, работодатели, исходя из своих финансовых возможностей, получили легальное право предоставлять семьям с детьми любые преференции [32, с. 146]. 5 мая 1992 г. Президент России утвердил Указ № 431 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей», предоставляющий родителям трех и более детей:

- тридцатипроцентное снижение утвержденного тарифа за использование коммунальных услуг;
- безвозмездное предоставление медикаментов детям до шести лет;
- право льготного проезда на внутригородском и пригородном транспорте для учащихся средних школ;
- компенсация стоимости питания для обучающихся в образовательных и учреждениях за счет местных бюджетов и др. [33].

Для укрепления финансовых возможностей в налогообложении установлена налоговая ставка для лиц, имеющих детей на попечении: от оплаты ежемесячного налога освобождалась ставка минимального размера оплаты труда (МРОТ) на каждого подопечного младше 18 лет. Освобождение от налоговой обязанности распространялось на пенсии и пособия на детей [34, с. 67].

Сохранялось льготное предоставление жилья семьям военнослужащих, одиноким матерям, многодетным семьям, детям-сиротам и другим категориям граждан, находящимся в сложной жизненной ситуации. Однако при полном отсутствии строительства муниципального жилья воспользоваться этим правом было невозможно.

Огромное значение имели льготы на оплату преysкуранта услуг в детских дошкольных и различных интернатных учреждениях для слабообеспеченных семей. Однако сложные экономические условия 1990-х гг., дефицит бюджета затрудняли сохранение большинства установленных льгот. Местные органы государственной власти субъектов юга Западной Сибири оказались финансово не способными предоставлять новые референции нуждающимся семьям. Вопиющие факты неисполнения мер по социальной защите материнства и детства становились постоянными.

В связи с недостатком бюджетных средств и незначительным размером выплат получила распространение натуральная форма помощи [35, с. 95]. Чтобы закрепить эволюционно сложившуюся структуру государственной помощи семьям с детьми и практически воплотить заявленные в начале 1990-х гг. правила этой защиты, правительство перешло к разработке федеральных программ. Но впоследствии эти программные документы применены лишь на 43 %: не заверив реализацию первоначального проекта, 18 августа 1994 г. Президент РФ утвердил Указ № 1696 «О президентской программе “Дети России”» [36].

В процессе исполнения указанных актов в Республике Алтай, Алтайском крае, Омской, Новосибирской и Кемеровской областях созданы специальные проекты по поддержанию семей с детьми. С целью их реализации в первой половине 90-х гг. XX в. в руководстве субъектов РФ сформированы особые структуры, в компетенцию которых входила организация специальных программных мероприятий. Так, во исполнение предписания Совета Министров РСФСР № 299 «О первоочередных мерах по созданию государственной системы социальной помощи семье в РСФСР» еще в 1991 г. создан Комитет по социальной защите населения, в 1992 г. в составе управления социальной защиты Алтайского региона образован отдел по делам семьи и детей.

С 1992 г. проект социальной защиты семей, матерей и детей создан в Кемеровской области. В 1993–1995 гг. на территории области реализован документ «Дети Кемеровской области», принятый постановлением Областной Думы 19 октября 1999 г. № 3-37 на основании президентских актов «Дети России»

и «Об основных направлениях государственной семейной политики» [37]. Ответственным за исполнение запланированных мероприятий по этим проектам стал отдел по труду и социальному развитию Кемеровской области. В 1993 г. для финансирования указанных программ из регионального бюджета предоставлено 4 550 тыс. руб., из федеральной казны — более 5 млн руб., объем добровольных ассигнований достиг 510 тыс. руб. [38].

Безусловно, осуществление этих программ повысило эффективность осуществления региональной политики в области социальной защиты материнства и детства. Так, в Новосибирской области организованы информационные базы в отношении 2,5 тыс. детей-сирот и детей, утративших поддержку родителей, которые претендовали на усыновление и семейное воспитание.

Специальный центр реабилитации подростков с задержкой умственного развития функционировал в Новосибирской области: в 1992 г. в нем прошли курс лечения около 400 детей (в 1999 г. — уже более 500). Организована служба социальной помощи детям с ограниченными возможностями здоровья: в 1992 г. ее специалисты поддержали 2 781 подростка (в 1999 г. — 2 437). Созданный в Новосибирске центр восстановления детей-инвалидов в 1992 г. позаботился о 25 детях, а в 1999 г. — о 432 [39].

На территории Омского региона функционировали два медико-социальных учреждения для детей, а также 12 организаций, реабилитирующих граждан с ограниченными возможностями здоровья. Открыты специальные учреждения для образования детей-инвалидов: в дошкольных учреждениях — 316 групп, узкоспециализированные (регуляторные) школы (23), специальный (восстанавливающий) дом-интернат, в профессионально-технических училищах — 27 особых групп. Функционировали особые объединения, группы, сообщества для инвалидов (57), из которых 24 — для детей-инвалидов, в том числе — восемь центров самодеятельного искусства, 17 спортивных кружков, 29 досуговых секций, четыре клуба, содействующих поиску работы. Ежегодными в области стали художественные олимпиады и конкурсы для детей с ограниченными возможностями здоровья: в октябре 1999 г. с успехом прошел уже третий региональный творческий конкурс для детей-инвалидов «Надежда», в финальном концерте которого участвовали более 200 детей [40].

Более 4 000 несовершеннолетних, проживающих в Республике Алтай, ограничены в своих физических возможностях с детства: под особым контролем в лечебных заведениях республики находились свыше 134 тыс. школьников [41].

Период 90-х гг. XX в. в Новосибирской области характеризуется укрупнением сети вспомогательных учреждений для детей с умственными и физическими недугами. В общей сложности функционировали 80 внешкольных учебных заведений: с нарушениями зрения и слуха, костно-мышечной системы, нервной деятельности, речевые, санаторные и др.

Немалое значение в пропаганде детских болезней, особенно в первые годы жизни, имеют правильный режим и качество питания. В Новосибирской области к концу 1999 г. на финансовое обеспечение детского питания выделяли около 10 млн руб., что составляло в целом 1/5 от общих затрат; благодаря сохранившейся системе школьных столовых, расширен объем обедов — от 74 % в 1998 г. до 86 % в 1999 г. В частности, горячую пищу в школьных столовых в 1998/1999 учебном году получали 216 456 учащихся (58 %), из которых 143,826 учеников обеспечены питанием на безвозмездной основе, включая 103 699 школьников из слабообеспеченных семей [42].

На основании региональных программ Новосибирской области, принятых в 1998–1999 гг. («Организация отдыха и оздоровления детей и подростков»,

«Дети Новосибирской области», «Об организации летнего отдыха, оздоровления и занятости детей и подростков в 1999 г.») свои функции выполняли 1 247 летних восстановительных лагерей (в 1998 г. — 1 214), более 1 000 из них — располагались за пределами городов и смогли принять около 48 тыс. учащихся [43]. В целом летом 1999 г. вне городской зоны Новосибирской области поправили здоровье 240 тыс. школьников (53 % их общего количества) [43].

Учитывая значительный объем заболевших детей в Новосибирской области, Министерство здравоохранения, Фонд социального страхования и Фонд обязательного медицинского страхования предоставляли дополнительные финансовые средства на организацию их санаторно-курортного лечения. Так, в 1999 г. восстановили здоровье на базе профилакториев, оздоровительных и реабилитационных центров 3 226 несовершеннолетних (в 1991 г. — на две третьих меньше) [44].

Таким образом, в основе социальной помощи семьям с детьми в конце XX в. находились формы поддержки, разработанные в советский период. Однако многие наработки в 1990-е гг. утрачены, появились проблемы:

- накопилась задолженность по выплате пособий;
- не соответствовал установленному качеству уровень медицинского обслуживания нуждающихся;
- повсеместно не исполняли трудовые гарантии беременных женщин и школьников.

Поскольку вновь созданная концепция социальной помощи и порядок ее предоставления, к сожалению, не до конца разработаны, они не гарантировали эффективной (а в ряде случаев — даже минимальной) защиты. Не был организован системный мониторинг положения слабообеспеченных семей, оснований, повлекших периодические трудности. Иными словами, действия компетентных государственных органов были направлены в основном на поддержание семей, находившихся в рискованной зоне социума, а функциями профилактики социальных проблем никто не занимался [45].

В первую очередь внимание следовало уделить таким вопросам:

- повышению размера компенсации ухода за несовершеннолетним;
- предоставлению в действительности массива закрепленных в законодательстве льгот семьям с детьми;
- жесткому надзору за целевым использованием полученных сумм.

Полагая, наибольшего эффекта следовало ожидать от таких способов государственной поддержки семей с детьми, как:

- предоставление льготных кредитов для слабообеспеченных граждан на приобретение жилья;
- бюджетное финансирование летнего отдыха детей из малоимущих и многодетных семей;
- увеличение объемов бесплатного обслуживания детей и матерей в медицинских учреждениях;
- повышение размера выплат женщинам, находящимся в декретном отпуске;
- строгий контроль за использованием работодателями труда подростков [46].

Выводы

Таким образом, использование в конце 1990-х гг. отдельных способов предоставления социальной защиты материнства и детства советского периода имело противоречивый характер. На первый взгляд, положительный эффект от их реализации прослеживался на практике. Однако дефицит финансовых возможностей бюджета в экономических реалиях конца XX в. не позволял в полной мере при-

менить совокупность намеченных социальных мероприятий в целом. Исходя из этого, становится очевидным, что иллюзия социальной защищенности нуждающихся россиян компрометировала сущность и значение этой работы.

Сформировавшийся в советский период единый механизм социального обслуживания граждан в 1990-е гг. приобрел большее разнообразие по своим элементам. Этим объясняются особенности социального обслуживания жителей в ряде субъектов РФ. Наряду с тем, что в конце XX в. сохранилась основная конфигурация предоставляемых услуг, увеличился объем их оказания.

На территории юга Западной Сибири сохранялся бюджетный дефицит финансирования реализации действующего законодательства в области социальной защиты: многолетнее недофинансирование выступало основной проблемой жизнедеятельности. Анализ социальной сферы регионов юга Западной Сибири в 1990-е гг. позволяет сделать ряд выводов.

Социальная защита как экономический показатель уровня жизни отражала процессы перераспределения доходов для репродукции человека и пропедевтики социальной стабильности. Следовательно, первостепенными направлениями социальной поддержки на юге Западной Сибири в конце XX в. стали:

- противодействие факторам, ухудшающим уровень качества жизни;
- предоставление россиянам гарантированного минимума для выживания;
- конкретная адресная помощь объективно в ней нуждающимся лицам;
- установление максимально возможной константы общественного бытия.

Для оптимизации социальной политики юга Западной Сибири 1990-х гг. требовалось объединить правозащитную функцию государства с повышением статуса регионов; активизировать самозащиту лиц трудоспособного возраста, которым уполномоченные государственные органы лишь создавали условия для реализации своих способностей и получения вознаграждения за труд; превзойти основу пенсионного обеспечения — трудовой стаж; приравнять ежемесячные выплаты на детей с пособиями неимущим и адресно предоставлять их только реально нуждающимся лицам; внедрить адресный учет нуждающихся и концепцию социального сообщества в организацию деятельности негосударственных фондов.

Список источников

1. *Аверин А. Н.* Государственная система социальной защиты населения: учеб. пособие. М.: Изд-во РАГС, 2010. 120 с.
2. *Черноморченко Н. П.* Организация работы органов социальной защиты: учеб.-метод. пособие. Саратов: Рассвет, 2020. 255 с.
3. *Юдин В. П.* Социальная защита: понятие, сущность, границы: учеб.-метод. пособие. Казань: Изд-во Казанского государственного ун-та, 2018. 123 с.
4. *Капустин Е. И.* Социальная защита и социальная помощь населению. М.: Наука, 2019. 215 с.
5. *Федоров А. В.* Стратегия региональной экономической политики в Сибири. Красноярск: Красноярский государственный ун-т, 2021. 322 с.
6. *Батулин Л. А., Бутов В. Н.* Социальная сфера в рыночной экономике. Ростов н/Д: Феникс, 2018. 274 с.
7. *Маслов Л. А.* Современные приоритеты региональной системы социальной защиты населения. Н. Новгород: Изд-во Волго-Вятской академии государственной службы, 2019. 292 с.
8. *Лайкам К. Э.* Основные этапы и направления реформирования социальной политики в Российской Федерации // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания РФ. 1999. № 24 (112). С. 31–37.
9. *Холостова Е. И.* Взаимосвязь социальной политики и социальной защиты населения. М.: Дашков и Ко, 2018. 286 с.

10. Морозова Е. А., Добрынина А. Ю. Механизмы социальной защиты населения региона // Экономика региона. 2012. № 1. С. 235–241. DOI: 10.17059/2012-1-23
11. Анбрехт Т. А. Социальная защита отдельных категорий граждан. Тюмень: Тюменский государственный ун-т, 2017. 310 с.
12. Российский статистический ежегодник. 1994 год. М.: Госкомстат, 1995. 780 с.
13. Российский статистический ежегодник. 1993 год. М.: Госкомстат, 1994. 799 с.
14. Мачульская Е. Е. Право социального обеспечения в условиях рыночной экономики: теория и практика правового регулирования. М.: Проспект, 2018. 358 с.
15. Радонова А. В. Генезис и трансформация политики Российской Федерации в области социальной защиты: дис. ... д-ра полит. наук. Казань, 2022. 313 с.
16. Жуков В. И. Модернизация социальных отношений в России: замыслы, итоги, возможности // Социологические исследования. 2005. № 6 (254). С. 25–34.
17. Суринов А. Е. Социально-экономическая ситуация в 1992–2000-х гг. Воздействие на население России. М.: Гардарики, 2019. 272 с.
18. Государственный архив Омской области (ГАОО). Ф. Р-2264. Оп. 1. Д. 695.
19. ГАОО. Ф. Р-2264. Оп. 1. Д. 707.
20. Государственный архив Новосибирской области (ГАНО). Ф. 117. Оп. 1. Д. 1499.
21. Николаевский В. В. Система социальной защиты: теория, методология, практика. Мн.: Право и экономика, 2021. 461 с.
22. ГАНО. Ф. 117. Оп. 1. Д. 1503.
23. Котин С. П. Перспективы социального развития сибирских регионов. Новосибирск: Новосибирский государственный ун-т, 2012. 410 с.
24. Государственный архив Кемеровской области (ГАКО). Ф. 842. Оп. 1. Д. 354.
25. ГАКО. Ф. 562. Оп. 2. Д. 28.
26. ГАКО. Ф. Р-1332. Оп. 1. Д. 79.
27. ГАКО. Ф. 842. Оп. 1. Д. 401.
28. Букин С. С. Социальная политика и социальная работа в Сибирском регионе в исторической ретроспективе и на современном этапе. Новосибирск: Новосибирский государственный педагогический ун-т, 2011. 310 с.
29. Черкасская Г. В. Теоретические основы организации и управления системой социальной защиты. СПб.: Нева, 2018. 495 с.
30. Кинчарова А. А. Социальная политика в современной России: реформы и повседневность. М.: Вариант, 2018. 319 с.
31. Об утверждении Порядка назначения и выплаты единого ежемесячного пособия на каждого ребенка и ежемесячного пособия на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет: постановление Правительства РФ от 20 февраля 1994 г. № 133 // Российская газета. 1994. 2 марта.
32. Григорьева И. А. Развитие теоретических подходов к социальной политике в 1990–2000-х годах // Общественные науки и современность. 2012. № 3. С. 145–155.
33. О мерах по социальной поддержке многодетных семей: указ Президента РФ от 5 мая 1992 г. (в ред. от 25 февраля 2003 г.) № 431 // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 19. Ст. 1044.
34. Аكوпова Т. С. Регион как субъект и объект политических отношений в современной России. Ярославль: Ярославский государственный ун-т, 2019. 176 с.
35. Гартман Н. А., Смирнов С. С. Становление современной региональной модели социальной защиты населения. Челябинск: Челябинский государственный ун-т, 2006. 286 с.
36. О президентской программе «Дети России»: указ Президента РФ № 1696 от 18 августа 1994 г. (в ред. от 15 января 1998 г.) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 17. Ст. 1955.
37. ГАКО. Ф. 562. Оп. 2. Д. 44.
38. ГАКО. Ф. 562. Оп. 2. Д. 61.
39. ГАНО. Ф. 117. Оп. 1. Д. 1711.
40. ГАОО. Ф. Р-2264. Оп. 1. Д. 957.
41. Государственный архив Республики Алтай (ГАРА). Ф. 689. Оп. 1. Д. 289.
42. ГАНО. Ф. 117. Оп. 1. Д. 1749.

43. ГАНО. Ф. 117. Оп. 1. Д. 1751.
44. ГАНО. Ф. 117. Оп. 1. Д. 1752.
45. Осадчая Г. И. Социальная сфера: методология анализа и управления // Общество и экономика. 2000. № 9–10. С. 8–29.
46. Ткачев Д. Ш. Особенности функционирования институтов и социальных сетей на постсоветском пространстве // Полис. Политические исследования. 2006. № 1. С. 78–91.

References

1. Averin A.N. State system of social protection of the population. Moscow: Russian Academy of Public Administration; 2010. 120 p. (In Russ.).
2. Chernomorchenko N.P. Organization of work of social protection bodies. Saratov: Rassvet; 2020. 255 p. (In Russ.).
3. Yudin V.P. Social protection: Concept, essence, boundaries. Kazan: Kazan State University; 2018. 123 p. (In Russ.).
4. Kapustin E.I. Social protection and social assistance to the population. Moscow: Nauka; 2019. 215 p. (In Russ.).
5. Fedorov A.V. Strategy of regional economic policy in Siberia. Krasnoyarsk: Krasnoyarsk State University; 2021. 322 p. (In Russ.).
6. Baturin L.A., Butov V.N. Social sphere in a market economy. Rostov-on-Don: Feniks; 2018. 274 p. (In Russ.).
7. Maslov L.A. Modern priorities of the regional system of social protection of the population. Nizhny Novgorod: Volga-Vyatka Academy of Public Administration; 2019. 292 p. (In Russ.).
8. Laikam K.E. The main stages and directions of reforming social policy in the Russian Federation. *Analiticheskii vestnik Soveta Federatsii Federal'nogo Sobraniya RF*. 1999; (24):31-37. (In Russ.).
9. Kholostova E.I. Interrelation of social policy and social protection of the population. Moscow: Dashkov & Co.; 2018. 286 p. (In Russ.).
10. Morozova E.A., Dobrynina A.Yu. Regional social protection mechanisms. *Ekonomika regiona = Economy of Regions*. 2012;(1):235-241. (In Russ.). DOI: 10.17059/2012-1-23
11. Anbrekht T.A. Social protection of certain categories of citizens. Tyumen: Tyumen State University; 2017. 310 p. (In Russ.).
12. Russian statistical yearbook. 1994. Moscow: Goskomizdat; 1995. 780 p. (In Russ.).
13. Russian statistical yearbook. 1993. Moscow: Goskomizdat; 1994. 799 p. (In Russ.).
14. Machul'skaya E.E. The right of social security in a market economy: Theory and practice of legal regulation. Moscow: Prospekt; 2018. 358 p. (In Russ.).
15. Radonova A.V. Genesis and transformation of the policy of the Russian Federation in the field of social protection. Doct. polit. sci. diss. Kazan: Kazan Federal University; 2022. 313 p. (In Russ.).
16. Zhukov V.I. Modernization of social relations in Russia: Plans, results, opportunities. *Sotsiologicheskie issledovaniya = Sociological Research*. 2005;(6):25-34. (In Russ.).
17. Surinov A.E. Socio-economic situation in 1992-2000s: Impact on the population of Russia. Moscow: Gardariki; 2019. 272 p. (In Russ.).
18. State Archive of the Omsk Region (GAOO). Fund No. R-2264. Invent. 1. Case 695. (In Russ.).
19. State Archive of the Omsk Region (GAOO). Fund No. R-2264. Invent. 1. Case 707. (In Russ.).
20. State Archive of the Novosibirsk Region (GANO). Fund No. 117. Invent. 1. Case 1499. (In Russ.).
21. Nikolaevskii V.V. Social protection system: Theory, methodology, practice. Minsk: Pravo i ekonomika; 2021. 461 p. (In Russ.).
22. State Archive of the Novosibirsk Region (GANO). Fund No. 117. Invent. 1. Case 1503. (In Russ.).
23. Kotin S.P. Prospects for the social development of the Siberian regions. Novosibirsk: Novosibirsk State University; 2012. 410 p. (In Russ.).

24. State Archive of the Kemerovo Region (GAKO). Fund No. 842. Invent. 1. Case 354. (In Russ.).
25. State Archive of the Kemerovo Region (GAKO). Fund No. 562. Invent. 2. Case 28. (In Russ.).
26. State Archive of the Kemerovo Region (GAKO). Fund No. R-1332. Invent. 1. Case 79. (In Russ.).
27. State Archive of the Kemerovo Region (GAKO). Fund No. 842. Invent. 1. Case 401. (In Russ.).
28. Bukin S.S. Social policy and social work in the Siberian region in historical retrospective and at the present stage. Novosibirsk: Novosibirsk State Pedagogical University; 2011. 310 p. (In Russ.).
29. Cherkasskaya G.V. Theoretical foundations of the organization and management of the social protection system. St. Petersburg: Neva; 2018. 495 p. (In Russ.).
30. Kincharova A.A. Social policy in modern Russia: Reforms and everyday life. Moscow: Variant; 2018. 319 p. (In Russ.).
31. On the approval of the Procedure for the appointment and payment of a single monthly allowance for each child and a monthly allowance for the period of parental leave until the child reaches the age of one and a half years. Decree of the Government of the Russian Federation of February 20, 1994 No. 133. Rossiiskaya gazeta. Mar. 02, 1994. (In Russ.).
32. Grigorieva I.A. Development of theoretical approaches in social policy in 1990-2000s. *Obshchestvennye nauki i sovremennost' = Social Sciences and Contemporary World*. 2012;(3):145-155. (In Russ.).
33. On measures for social support of large families. Decree of the President of the Russian Federation of May 5, 1992 (as amended on February 25, 2003) No. 431. *Vedomosti S"ezda narodnykh deputatov RF i Verkhovnogo Soveta RF*. 1992;(19):1044. (In Russ.).
34. Akopova T.S. Region as a subject and object of political relations in modern Russia. Yaroslavl: Yaroslavl State University; 2019. 176 p. (In Russ.).
35. Gartman N.A., Smirnov S.S. Formation of a modern regional model of social protection of the population. Chelyabinsk: Chelyabinsk State University; 2006. 286 p. (In Russ.).
36. On the presidential program "Children of Russia". Decree of the President of the Russian Federation No. 1696 of August 18, 1994 (as amended on January 15, 1998). *Sobranie zakonodatel'stva RF*. 1994;(17):1955. (In Russ.).
37. State Archive of the Kemerovo Region (GAKO). Fund No. 562. Invent. 2. Case 44. (In Russ.).
38. State Archive of the Kemerovo Region (GAKO). Fund No. 562. Invent. 2. Case 61. (In Russ.).
39. State Archive of the Novosibirsk Region (GANO). Fund No. 117. Invent. 1. Case 1711. (In Russ.).
40. State Archive of the Omsk Region (GAOO). Fund No. R-2264. Invent. 1. Case 957. (In Russ.).
41. State Archive of the Republic of Altai (GARA). Fund No. 689. Invent. 1. Case 289. (In Russ.).
42. State Archive of the Novosibirsk Region (GANO). Fund No. 117. Invent. 1. Case 1749. (In Russ.).
43. State Archive of the Novosibirsk Region (GANO). Fund No. 117. Invent. 1. Case 1751. (In Russ.).
44. State Archive of the Novosibirsk Region (GANO). Fund No. 117. Invent. 1. Case 1752. (In Russ.).
45. Osadchaya G.I. Social sphere: Methodology of analysis and management. *Obshchestvo i ekonomika = Society and Economy*. 2000;(9-10):8-29. (In Russ.).
46. Tkachev D.Sh. Particular features of the functioning of institutions and social nets on the post-Soviet expanse. Polis. *Politicheskie issledovaniya = Polis. Political Studies*. 2006;(1):78-91. (In Russ.).

Информация об авторе

А. В. Радонова — доктор политических наук, кандидат исторических наук, доцент, профессор кафедры медицинского права, АГМУ Минздрава России; 656038, Алтайский край, Барнаул, Ленина пр., д. 40; профессор кафедры правовых дисциплин, Алтайский институт экономики — филиал СПбУТУиЭ; 656011, Барнаул, Ленина пр., д. 106е.

Information about the author

A. V. Radonova — Doctor of Political Science, PhD in Historical Sciences, Associate Professor, Professor at the Department of Medical Law, ASMU MOH Russia; 40 Lenin Ave., Barnaul, Altai Territory, 656038, Russia; Professor at the Department of Legal Disciplines, Altai Institute of Economics — the Branch of UMTE; 106e Lenin Ave, Barnaul 656011, Russia.

Конфликт интересов: автор декларирует отсутствие конфликта интересов, связанных с публикацией данной статьи.

Conflict of interest: the author declares no conflict of interest related to the publication of this article.

Статья поступила в редакцию 26.01.2023; одобрена после рецензирования 27.02.2023; принята к публикации 13.04.2023.

The article was submitted 26.01.2023; approved after reviewing 27.02.2023; accepted for publication 13.04.2023.