
СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЩЕСТВА SOCIAL PROBLEMS OF A SOCIETY

Обзорная статья

УДК 364.01

DOI: 10.35854/2219-6242-2024-4-456-463

Актуальные вопросы социальной помощи малоимущим в Российской Федерации

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 проблеме генезиса адресной социальной поддержки нуждающихся на примере отдельных субъектов Российской Федерации (РФ). В условиях кризиса финансирования социальных выплат важнейшей задачей становится разработка эффективной концепции социальной защиты недостаточно обеспеченных категорий населения. Представлен анализ статистических данных, подтверждающий актуальность социально-демографического кризиса в российском обществе. В частности, рассмотрены официальные данные Росстата, архивные материалы. Охарактеризованы базовые нормативные акты, регулирующие механизмы социального обеспечения нуждающихся в нашей стране. Преодоление кризисных явлений, согласно авторской позиции, видится в попытках сбалансировать социальную систему РФ относительно реального социальноэкономического уровня страны.

Ключевые слова: социальная защита, нуждаемость, адресная помощь, финансирование, социальное обслуживание, уровень жизни, социальная поддержка

Для цитирования: Радонова А. В. Актуальные вопросы социальной помощи малоимущим в Российской Федерации // Социология и право. 2024. Т. 16. № 4. С. 456–463. <https://doi.org/10.35854/2219-6242-2024-4-456-463>

Review article

Current issues of social assistance to the poor in the Russian Federation

Anna V. Radonova^{1, 2}

¹ Altai State Medical University of the Ministry of Health of the Russian Federation, Barnaul, Russia

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

© Радонова А. В., 2024

Abstract. This article addresses the practical aspects of implementing targeted social support for people in need, focusing on individual regions of the Russian Federation (RF). In the context of the crisis in financing social payments, the development of an effective concept for protecting vulnerable population groups becomes a critical task. The study presents an analysis of statistical data highlighting the socio-demographic crisis in Russian society. In particular, official data from the Federal State Statistics Service and archival materials are considered. The article characterizes the basic statutory instruments governing the mechanisms of social support for people in need in Russia. The author argues that overcoming the crisis requires efforts to align the social system of the Russian Federation with its real socio-economic conditions.

Keywords: social protection, need, targeted assistance, financing, social services, standard of living, social support

For citation: Radonova A.V. Current issues of social assistance to the poor in the Russian Federation. *Sociology and Law. 2024;16(4):456-463.* (In Russ.). <https://doi.org/10.35854/2219-6242-2024-4-456-463>

Введение

Первая половина 90-х гг. XX в., как период начала экономических реформ в Российской Федерации (РФ), характеризуется стремительным падением реальных доходов населения, а также резким снижением финансовых возможностей государства по оказанию поддержки нуждающихся. Конец XX века в России запомнился крайне затруднительной ситуацией: ранее действующий механизм социальной защиты не справлялся с задачей по оказанию помощи бедствующим категориям граждан, попавшим в критическое положение после молниеносного взлета цен на товары первой необходимости и небывалого упадка отечественной экономики.

Создавшиеся обстоятельства предопределили целесообразность первоочередной социальной поддержки недостаточно обеспеченных граждан на дифференцированной, адресной основе.

Теория

Приоритетной задачей государства в сложившейся ситуации стало поэтапное реформирование общегосударственной структуры социальной защиты населения, начиная с регионального уровня, в целях обеспечения адресной поддержки россиян, оказавшихся в бедственной ситуации.

На первоначальной стадии реорганизации в субъектах РФ происходили конструирование и введение в регионы единообразного механизма адресной социальной помощи недостаточно обеспеченным семьям для плавного повышения их доходов до уровня утвержденного прожиточного минимума, установленного на конкретной территории. Следствием введения новой методики определения прожиточного минимума и общих требований к оказанию социальной поддержки в 1992 г. стало внедрение системы адресной социальной помощи в субъектах РФ. В большинстве регионов принимали к исполнению специализированные нормативные акты, регулирующие порядок получения адресной социальной поддержки. Наиболее заинтересованными в ее получении были лица с ограничениями по здоровью; сироты; лица серебряного возраста; обучающиеся; семьи с тремя и более детьми, др. Объем и форма предоставляемой помощи напрямую зависели от потребностей нуждающихся: как в натуральном, так и в денежном виде. Наибольшее распространение получили следующие разновидности натуральной помощи:

- бесплатная выдача продуктовых наборов и организация обедов;
- безвозмездное оказание услуг мастерских по ремонту бытовой техники, одежды, обуви, парикмахерских;
- спонсорская раздача предметов первой необходимости.

Результаты исследования

С 1994 г., согласно региональной Программе социальной поддержки малоимущих слоев народонаселения, в Алтайском крае сложилась типичная модель организации адресной социальной помощи нетрудоспособным нуждающимся гражданам, а также семьям с тремя и более детьми [1, с. 72].

В качестве первоочередных указанный документ закрепил ряд задач:

- разработку аналитико-информационной системы;
- создание банка данных;
- обучение работников организаций социальной защиты грамотной и эффективной работе на компьютере.

Используя в действительности доктрину «от практики — к обобщению», администрация Алтайского края сформировала объективное, целостное представление о сложившейся социально-демографической ситуации в регионе. В пяти районах края были проведены социологические исследования о причинах затруднений, возникающих в процессе реализации программы. В результате выявили негативную картину: к концу 1995 г. ниже уровня бедности оказались 1 374 тыс. чел., то есть более половины от проживающих в Алтайском крае. При этом объемы доходов бедствующих жителей в двадцать раз уступали доходам самых богатых [2, с. 146].

В Первомайском районе, одном из наиболее развитых районов края, в качестве эксперимента приступили к внедрению инновационных форм предоставления адресной социальной помощи. Указанный район — сельскохозяйственный, к началу 1996 г. количество проживающих в нем граждан составляло почти 46 000 чел.: из них 75 % проживали в пятидесяти трех населенных пунктах, 25 % — составляли лица серебряного возраста [3, с. 85].

Специалисты социальных организаций, называемые в населенных пунктах участковыми, становились связующей нитью между районами и краевым центром, собиравшим поступающую информацию. В процессе оказания адресной социальной помощи одной из главных функций участковых стало обследование условий проживания обратившихся за поддержкой. Персонифицированный (индивидуальный) подход к каждому заявителю, если и не исключал, то, бесспорно, минимизировал возможность фальсификации поданной информации.

Организация мероприятий адресной социальной защиты в Алтайском крае началась с разработки единой аналитико-информационной системы учета обратившихся, накопления собранных сведений в общегосударственном банке данных. Более сорока государственных и общественных организаций стали участниками информационного обмена в указанной сфере [4].

Нуждающимися в оказании социальной помощи признано 10,5 тыс. обратившихся жителей Первомайского района. В соответствии с общероссийским регламентом на каждого заявителя оформили информационные карты, включавшие в себя данные о размере доходов, подтвержденных официальными справками, в том числе и о составе семей, подкрепленные выводами визуального обследования участковых социальных работников.

Объективным отражением бедственного социально-экономического положения в Алтайском крае, возникшего в условиях крайнего дефицита бюджетных возможностей, стало постановление Алтайского краевого Законодательного Собрания

от 6 июля 1994 г. № 53 «О Программе адресной социальной помощи малоимущим нетрудоспособным гражданам и семьям с детьми в 1994 г.». Согласно содержанию утвержденного постановления, адресная социальная поддержка преимущественно носила государственный характер, и предоставляли ее, исходя из имеющегося достатка, возраста, трудоспособности заявителя и т. п. Оказывали различные виды помощи: натуральную помощь, денежные выплаты, услуги. Семьям с тремя и более детьми в основном устанавливали ежемесячную доплату к федеральным пособиям и пенсиям. Впоследствии денежные выплаты заменили товарами первой необходимости, включая топливо в сельской местности, лекарствами, продуктовыми наборами и т. п. [5].

Центральным критерием предоставления социальной поддержки на территории субъекта РФ выступает утвержденный объем прожиточного минимума. Наличие у заявителя дохода ниже установленного минимума (например, одинокие лица серебряного возраста, нуждающиеся в посторонней помощи; лица с физическими ограничениями; опекуны семьи, сироты и др.) служит основанием для снижения (либо полного освобождения) по распоряжению органов местного самоуправления размера оплаты за обслуживание в детском дошкольном и санаторно-курортном учреждениях, лекарственных средств и др.

К настоящему времени в Алтайском крае эффективно функционирует слаженный механизм разноплановых учреждений адресной социальной поддержки. В частности, для жителей серебряного возраста созданы центры дневного пребывания (обслуживания), предоставляющие социальную помощь от недели до шести месяцев. В населенных пунктах региона широкое распространение получили Дома ветеранов, предоставляющие совокупность бытовых и медицинских социальных услуг. Кроме того, нуждающиеся соотечественники имеют возможность в специальных магазинах приобретать жизненно необходимые товары по льготной цене, получать горячее питание в домашних кухнях, столовых и т. п. [6].

Организованная социальная защита стала возможной благодаря формированию регионального бюджета с учетом реального объема нуждающихся, а не под количество социальных организаций. Применение данного принципа на практике позволило установить единый подход к решению главной задачи, в частности защитить человека от последствий пореформенного социального кризиса. Более 50 % бюджетных средств Алтайского края в 2024 г. тратят на социальные потребности граждан. Поскольку уровень жизни значительной части жителей ниже средних показателей, региональный бюджет получил название социально направленного. В качестве одной из главных характеристик реализуемого бюджета выступает адресность.

Указанные достижения не закрывают значительных пробелов в социальной работе. К ним можно отнести:

- недостаточную эффективность;
- несовершенство общегосударственной организации;
- дефицит бюджетного финансирования и др.

По причине недостатка финансовых средств в Алтайском крае только 25 % бедствующих соотечественников получают реальную поддержку, да и у этой доли граждан размер ниже официального уровня прожиточного минимума. Так, максимальный размер социальных выплат в Алтайском крае на получателя в 2024 г. составляет 14 991 руб. В соответствии с Федеральным законом от 27 ноября 2023 г. № 540-ФЗ «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» величина прожиточного минимума для трудоспособного населения в 2024 г. официально установлена в сумме 16 884 руб. [7].

Не в полной мере регламентирована нормативными методическими документами технология расчета среднедушевого дохода, что существенно затрудняет

порядок определения уровня нуждаемости. Это упущение объясняет использование в регионах РФ различных подходов расчета. В этом аспекте Алтайский край, начиная с 2000-х гг., в основе определения нуждаемости отталкивался от наличия личных подсобных хозяйств. Между тем город Москва полагался на выводы визуального осмотра условий проживания заявителя и указанный им в обращении размер дохода, то есть, по сути, не занимался расчетом.

С целью упорядочения возникшей диспропорции 4 июля 1997 г. принято распоряжение Правительства РФ № 775-р «О проведении в Республике Коми, Воронежской и Волгоградской областях в 1997–1998 годах пилотных программ по введению адресной социальной поддержки семей, среднедушевой доход которых ниже прожиточного минимума, установленного в указанных субъектах Российской Федерации», регламентирующее оказание адресной социальной поддержки бедствующим семьям [8]. Порядок реализации пилотных программ предусматривал два этапа их осуществления:

- на первом этапе Министерство труда и социальной защиты РФ, по результатам анализа общероссийской позитивной практики реализации социальных мероприятий, утвердило в качестве экспериментальных (пилотных) три субъекта РФ: Воронежскую и Волгоградскую области, Республику Коми. Затем Министерством труда и социальной защиты РФ отдано распоряжение приступить к исполнению программных мер на их территории;
- на втором этапе учреждения социальной поддержки всех субъектов РФ извещены об основных итогах реализации программных экспериментов.

Программный проект эксперимента предполагал:

- обобщение специфики содержания нормативно-правовых документов, устанавливающих основание выплаты социальных пособий и компенсаций; порядок предоставления льгот; оказание социальных услуг и др.;
- определение степени рациональности социальной работы в экспериментальных районах, создание и внедрение передовой методики на территории других регионов РФ;
- введение федеральной системы учета приобретенных доходов, их отражение в общегосударственном автоматизированном информационном реестре нуждающихся семей для координации объема предоставленной адресной социальной поддержки [9, с. 64].

Средства займа России от Всемирного банка, полученные на реформирование государственной системы социальной защиты населения в общенациональном бюджете, послужили главным источником финансирования пилотного эксперимента. Последовал рациональный эффект от внедрения общегосударственной методики расчета среднедушевого дохода. Однако практически ни одной из недостаточно обеспеченных семей не удалось подняться за черту официальной бедности в России. Впоследствии семьи, достигшие по уровню среднедушевого дохода установленного минимума, утратили возможность повторного обращения за получением социального пособия [10, с. 93]. Балльная система определения нуждаемости семей стремилась к поддержке самых беднейших граждан, но не способствовала преодолению нуждаемости в целом.

Выводы

На основании вышеизложенного подведем итоги реализации социальных мероприятий адресной социальной защиты недостаточно обеспеченных семей в трех экспериментальных (пилотных) регионах РФ:

- для контроля за порядком предоставления социальной помощи заявителям создана общегосударственная нормативная и методическая основа, разработаны эффективные региональные методики социальной защиты нуждающихся слоев народонаселения, накоплен практический опыт;
- создано и внедрено прикладное программное обеспечение процессов регистрации и учета недостаточно обеспеченных семей для мониторинга объемов предоставленной социальной помощи;
- в экспериментальных субъектах РФ, реализовавших пилотный проект, прошли подготовку специалисты социальных учреждений; осуществлен аудит материальных затрат на перестройку работы системы адресной социальной защиты народонаселения; сконструирован необходимый автоматизированный информационный ресурс, способствующий преодолению типичных затруднений региональных сотрудников учреждений социальной поддержки.

Разработка нормативных и методических документов, координирующих социальную поддержку и социальное обслуживание недостаточно обеспеченных жителей Алтайского края, осуществлена с учетом позитивного опыта других субъектов РФ по оказанию адресной социальной помощи бедствующим гражданам и семьям. Безусловным достижением является создание авторской новаторской программы по установлению среднедушевого дохода и др.

Благодаря продуктивному опыту, приобретенному в процессе осуществления регионального социального эксперимента (пилотных программ), предполагается в дальнейшем совершенствование деятельности социальных учреждений по оказанию помощи бедствующим категориям народонаселения (специальные магазины по продаже товаров первой необходимости по льготной цене, региональные центры дневного пребывания и др.).

Список источников

1. *Радонова А. В.* Социальная политика Алтайского края в конце XX века: монография. Saarbrücken: LAP Lambert Academic Publishing, 2012. 213 с.
2. Регионы России: статистический ежегодник. Т. 1. М.: Госкомстат России, 1999. 681 с.
3. *Радонова А. В.* Социальная политика Российской Федерации в 1990-е годы (на материалах юга Западной Сибири): монография. Барнаул: Концепт, 2014. 249 с.
4. Информация Комитета по социальному обеспечению населения Алтайского края за 1990–2000 гг. // Государственный архив Алтайского края. Ф. 223. Оп. 3. Д. 532–534.
5. О Программе адресной социальной помощи малоимущим нетрудоспособным гражданам и семьям с детьми в 1994 году: постановление Алтайского краевого Законодательного Собрания от 6 июля 1994 г. № 53 // Гарант.ру: информ.-правовой портал. URL: <https://base.garant.ru/7300625/?ysclid=m1hmljpu2f817589426> (дата обращения: 27.04.2024).
6. Информация Комитета по социальному обеспечению населения Алтайского края за 1990–2000 гг. // Государственный архив Алтайского края. Ф. 223. Оп. 3. Д. 570–572.
7. О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов: федер. закон от 27 ноября 2023 г. № 540-ФЗ // Гарант.ру: информ.-правовой портал. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/407979281/> (дата обращения: 27.04.2024).
8. О проведении в Республике Коми, Воронежской и Волгоградской областях в 1997–1998 годах пилотных программ по введению адресной социальной поддержки семей, среднедушевой доход которых ниже прожиточного минимума, установленного в указанных субъектах Российской Федерации: распоряжение Правительства РФ от 4 июня 1997 г. № 775-р // Гарант.ру: информ.-правовой портал. URL: <https://base.garant.ru/1560329/> (дата обращения: 27.04.2024).
9. *Маслов Л. А.* Современные приоритеты региональной системы социальной защиты населения. Н. Новгород: Изд-во Волго-Вятской академии государственной службы, 2019. 292 с.
10. *Федоров А. В.* Стратегия региональной экономической политики в Сибири. Красноярск: Красноярский государственный университет, 2021. 322 с.

References

1. Radonova A.V. Social policy of the Altai region at the end of the twentieth century. Saarbrücken: LAP Lambert Academic Publishing; 2012. 213 p. (In Russ.).
2. Regions of Russia: Statistical yearbook. Vol. 1. Moscow: Goskomstat Rossii; 1999. 681 p. (In Russ.).
3. Radonova A.V. Social policy of the Russian Federation in the 1990s (based on materials from the South of Western Siberia). Barnaul: Concept; 2014. 249 p. (In Russ.).
4. Information from the Committee for Social Security of the Population of the Altai Territory for 1990-2000. State Archives of the Altai Territory. Fund 223. Invent. 3. Doc. 532-534. (In Russ.).
5. On the Program of targeted social assistance to low-income disabled citizens and families with children in 1994. Resolution of the Altai Regional Legislative Assembly of July 6, 1994 No. 53. Garant.ru. URL: <https://base.garant.ru/7300625/?ysclid=m1hmljpu2f817589426> (accessed on 27.04.2024). (In Russ.).
6. Information from the Committee for Social Security of the Population of the Altai Territory for 1990-2000. State Archives of the Altai Territory. Fund 223. Invent. 3. Doc. 570-572. (In Russ.).
7. On the federal budget for 2024 and for the planning period of 2025 and 2026. Federal law of November 27, 2023 No. 540-FZ. Garant.ru. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/407979281/> (accessed on 27.04.2024). (In Russ.).
8. On the implementation in the Komi Republic, Voronezh and Volgograd regions in 1997-1998 of pilot programs for the introduction of targeted social support for families whose per capita income is below the subsistence minimum established in the specified subjects of the Russian Federation. Order of the Government of the Russian Federation of June 4, 1997 No. 775-r. Garant.ru. URL: <https://base.garant.ru/1560329/> (accessed on 27.04.2024). (In Russ.).
9. Maslov V.A. Modern priorities of the regional system of social protection of the population. Nizhny Novgorod: Volga-Vyatka Academy of Public Administration Publ.; 2019. 292 p. (In Russ.).
10. Fedorov A.V. Strategy of regional economic policy in Siberia. Krasnoyarsk: Krasnoyarsk State University; 2021. 322 p. (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 СПБУТУиЭ; 656011, Алтайский край, 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 UMTE; 106e Lenin Ave, Barnaul, Altai Territory, 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 03.09.2024; одобрена после рецензирования 04.10.2024; принята к публикации 17.12.2024.

The article was submitted 03.09.2024; approved after reviewing 04.10.2024; accepted for publication 17.12.2024.