

УДК 316.334: 364.4

**БЛАГОТВОРИТЕЛЬНОСТЬ В СОВРЕМЕННОМ ТАТАРСТАНЕ  
И АДРЕСНАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА НАСЕЛЕНИЯ  
В 90-х ГОДАХ XX ВЕКА: ОПЫТ СОПОСТАВИТЕЛЬНОГО АНАЛИЗА**

© 2009 г.

*Т.П. Ларионова*

Казанский государственный технологический университет

sovetniki@kremlin.kazan.ru

*Поступила в редакцию 09.06.2009*

Поддержка малообеспеченного населения является одной из главных задач социального государства. Для ее осуществления возможно использование как бюджетных, так и внебюджетных средств. В Татарстане более десяти лет за счет республиканского бюджета реализовывалась Программа адресной социальной защиты населения с целью обеспечения «мягкого» вхождения в рынок. В новых условиях государственное финансирование дополняется ресурсами благотворительной деятельности. В статье дан анализ двух способов – общего и особенного – поддержания социально приемлемого качества жизни населения.

*Ключевые слова:* программа адресной социальной защиты населения, частная и общественная благотворительность, малообеспеченное население, качество жизни.

В современной России благотворительность стала одной из форм поддержки малообеспеченного населения наряду с государственной социальной помощью, осуществляемой в регионах на основании федерального законодательства. Как правило, «социальной нишей» благотворительной деятельности являются те направления социальной поддержки малообеспеченного населения, которые не подпадают под влияние действующего федерального законодательства о социальном обслуживании населения, становясь, по существу, формой адресной поддержки малообеспеченного населения в новых условиях. Благотворительность в России имеет глубокие исторические корни, которые стали предметом внимания многих авторов, но в отечественной литературе не исследовано влияние относительно недавнего опыта адресной социальной поддержки населения, практиковавшийся в ряде регионов России в конце двадцатого века, на уровень, формы и технологии современной региональной благотворительности.

В Татарстане до наших дней с теплом вспоминают Программу адресной социальной защиты населения Республики Татарстан, действовавшую с 1993 по 1999 год, принятую в республике, когда социально-экономическая ситуация характеризовалась продолжающимся спадом объемов производства в промышленности, кризисом неплатежей, неэффективной финансово-кредитной и налоговой политикой, отставанием темпов роста доходов населения от необходи-

мого уровня. Программа провозгласила принципы активной социальной политики в регионе:

- «принцип повышения жизненного уровня населения Республики Татарстан;
- принцип равенства в социальной поддержке городского и сельского населения;
- принцип обязательности выполнения работодателем гарантий обеспечения уровня заработной платы работника не ниже минимального потребительского бюджета;
- принцип адресности и упреждения оказания помощи жителям, имеющим на нее право;
- принцип комплексности помощи, предусматривающий возможность предоставления одновременно нескольких видов помощи (денежной, натуральной, в виде услуг или льгот);
- принцип самостоятельности местных органов власти, предприятий и организаций в оказании социальной помощи населению;
- принцип социального реагирования со стороны правительства на изменение уровня жизни населения республики» [1].

Для реализации Программы был обозначен ряд задач, среди которых – обеспечение уровня доходов не ниже прожиточного минимума ряда социально-демографических групп. Среди них: семьи, имеющие детей в возрасте до 16 лет; беременные женщины с 20 недель беременности; неработающие получатели всех видов пенсий в зависимости от размеров пенсий с учетом надбавок, повышений и компенсаций; студенты и учащиеся, обучающиеся с отрывом от производства в учреждениях высшего, среднего и

начального профессионального образования; аспиранты, обучающиеся с отрывом от производства; матери, имеющие ребенка в возрасте до трех лет (или другие родственники, фактически осуществляющие уход за ребенком); неработающие трудоспособные лица, осуществляющие уход за ребенком-инвалидом в возрасте до 16 лет, осуществляющие воспитание трех и более детей в возрасте до 16 лет; неработающие трудоспособные лица, осуществляющие уход за инвалидом I группы, престарелым, нуждающимся в постороннем уходе (по заключению лечебного учреждения) или достигшим 80-летнего возраста; граждане, признанные в установленном порядке безработными. Наряду с этим по рецептам врачей вне зависимости от среднедушевого совокупного дохода семьи дети первых двух лет жизни обеспечивались бесплатно специальными молочными продуктами питания и смесями. За счет средств республиканского бюджета Республики Татарстан осуществлялось оздоровление детей-инвалидов, детей-сирот и детей, находившихся под опекой (попечительством), детей из семей, в которых один из родителей или оба являются инвалидами I и II группы, по бесплатным путевкам в санаториях, санаториях-профилакториях, домах отдыха, детских оздоровительных лагерях в соответствии с медицинскими показаниями с возмещением 100 процентов стоимости их проезда междугородным, речным и железнодорожным транспортом и 50 процентов стоимости лицам, сопровождавшим их к местам расположения оздоровительных учреждений. С целью совершенствования механизма предоставления адресной социальной помощи населению был поднят статус городских и районных центров социальной защиты, которым была вменена в обязанность координация деятельности органов социального обеспечения, социальной защиты, труда и занятости, территориальных информационных центров, региональных отделений федеральных внебюджетных социальных фондов. Важно подчеркнуть задачу формирования республиканского, городского и районных информационных банков данных социальной защиты населения, создание территориальных информационных центров в городах и районах во взаимодействии с налоговыми органами республики. Адресная социальная поддержка предусматривала предоставление нуждающимся жителям республики компенсаций (в денежной форме или чеках) и (или) натурального обеспечения в виде товаров первой необходимости и услуг. Финансирование Программы адресной социальной защиты населения Республики Та-

тарстан осуществлялось из средств фондов социальной поддержки населения, республиканского Фонда адресной социальной поддержки населения Республики Татарстан, дотаций из республиканского и местных бюджетов, а также внебюджетных фондов (отделения Пенсионного фонда Российской Федерации по Республике Татарстан, Фонда занятости населения Республики Татарстан и Татарского регионального межотраслевого отделения Фонда социального страхования Российской Федерации и т.д.) и других источников по их решению. Органам исполнительной власти городов и районов в отдельных случаях было предоставлено право решать вопросы повышения размеров компенсаций жителям, в том числе на питание учащимся и студентам, за счет средств местных бюджетов, фондов социальной поддержки, а также оказывать дополнительную социальную помощь нуждающимся. Предприятиям, организациям, учреждениям независимо от форм собственности было предложено оказывать своим работникам и их семьям социальную поддержку (досрочный выход на пенсию, доплата к пенсиям, пособиям, на питание, дополнительные льготы и преимущества) за счет собственных средств. Органом, координировавшим деятельность внебюджетных фондов, средства которых направлялись на социальную защиту населения, рассматривавшим и согласовывавшим решения органов исполнительной власти, влиявших на проводимую в республике социальную политику, была определена Республиканская комиссия по реализации Программы адресной социальной защиты населения Республики Татарстан. На II этапе реализации Программы было предусмотрено сосредоточение основного внимания на республиканском уровне на совершенствовании социальной политики, определении объемов централизованных инвестиций для реализации государственных социальных программ. На местном уровне главной задачей было названо выявление нуждающихся, оказание им конкретной помощи в денежной и натуральной форме, а также в виде услуг. Таков ведущий документ региональной нормативно-правовой базы, на основе которого в Татарстане были сформированы объективные факторы, предшествовавшие возрождению благотворительной деятельности в Республике Татарстан.

Право создания региональных нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в области социального обслуживания населения и благотворительную деятельность, закреплено за субъектами Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «Об общих прин-

циях организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [2] и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3]. В частности, в Республике Татарстан в наши дни государственное социальное обслуживание населения осуществляется на основании законов Республики Татарстан «О социальном обслуживании населения в Республике Татарстан» и «Об адресной социальной поддержке населения в Республике Татарстан». Одним из основных разделов Программы социально-экономического развития Республики Татарстан на 2005–2010 годы является раздел под названием «Социальная защита населения». Однако реализация названных нормативных документов не решает всех проблем малообеспеченного населения. Благотворительная деятельность, активное возрождение которой в республике было начато в 2006 году, регулируется указами президента Республики Татарстан, решениями Республиканского совета по вопросам благотворительной деятельности и направлена на поддержку тех, чье материальное положение и качество жизни не соответствуют принятым социальным нормам.

Об уровне развития современной благотворительности, ее содержании можно судить используя ряд источников. Одним из них могут служить средства массовой информации. С целью более глубокого изучения форм современной татарстанской благотворительности и структуры ее объектов, нашедших отражение на

страницах региональной печати, нами было проведено исследование материалов республиканских средств массовой информации за 2007–2008 годы (газеты «Республика Татарстан», «Известия Татарстана», «Казанские ведомости», «Молодежь Татарстана», «Время и деньги», всего 214 статей), а также материалов, поступивших для участия в республиканском журналистском конкурсе «Добро во благо» (2007 г.). Оказалось, что на страницах печати более всего отражены сюжеты, повествующие о частной индивидуальной благотворительности. В 2008 году появились материалы, посвященные профессиональной благотворительности. Часть материалов посвящена корпоративной благотворительности бизнес-структур в адрес конкретных учреждений социального обслуживания, а также отдельных нуждающихся граждан (табл. 1).

В числе объектов оказания благотворительной помощи, по материалам средств массовой информации, из числа физических лиц можно выделить пенсионеров; малообеспеченные, многодетные семьи; малоимущих граждан; инвалидов, в том числе детей-инвалидов. Для юридических лиц-благополучателей необходимо отметить возрастание внимания к социозащитным учреждениям.

Актуальные данные для характеристики современной благотворительности в Татарстане представлены в статистическом бюллетене, подготовленном комитетом Республики Татарстан по социально-экономическому мониторингу по заказу Республиканского совета по

Таблица 1

Структура объектов современной благотворительной деятельности в Татарстане  
(по материалам республиканских газет)

Юридический статус объекта благотворительности		2007 год		2008 год	
		число публ.	%	число публ.	%
Физические лица	Дети-инвалиды, инвалиды	6	5.8	6	5.4
	Пенсионеры	15	14.6	16	14.4
	Малообеспеч., многодетные семьи	19	18.4	22	19.8
	Малоимущие граждане	15	14.6	18	16.2
	Погорельцы	3	2.9	1	0.9
	Студенты	2	1.9	3	2.7
	Молодежь	7	6.8	3	2.7
	<i>Итого:</i>	<i>67</i>	<i>65.0</i>	<i>69</i>	<i>62.2</i>
Юридические лица	Социальные учреждения	7	6.8	9	8.1
	Медицинские учреждения	3	2.9	2	1.8
	Детские учреждения	11	10.7	14	12.6
	Молодежные организации	3	2.9	3	2.7
	Религиозные организации	0	0	1	0.9
	Образовательные учреждения	11	10.7	10	9.0
	Общественные организации	0	0	1	0.9
	Учреждения культуры	1	1.0	2	1.8
<i>Итого:</i>	<i>36</i>	<i>35.0</i>	<i>42</i>	<i>37.8</i>	
<i>Всего:</i>	<i>103</i>	<i>100.0</i>	<i>111</i>	<i>100.0</i>	

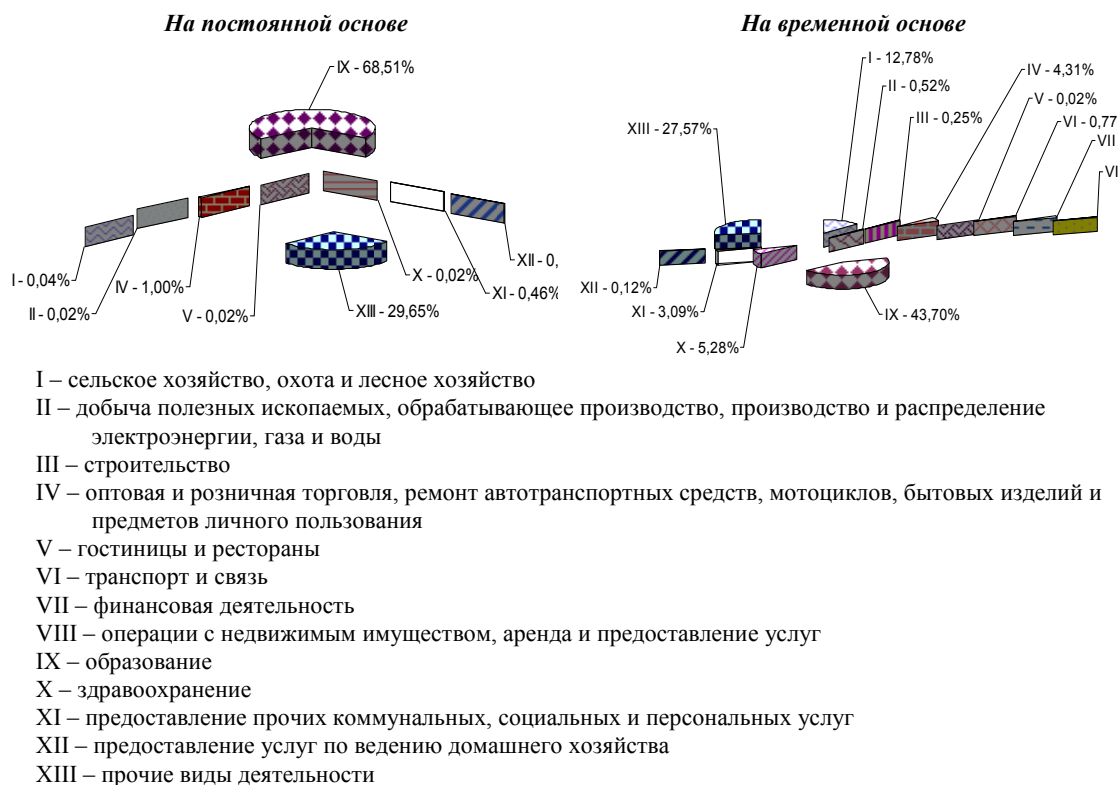
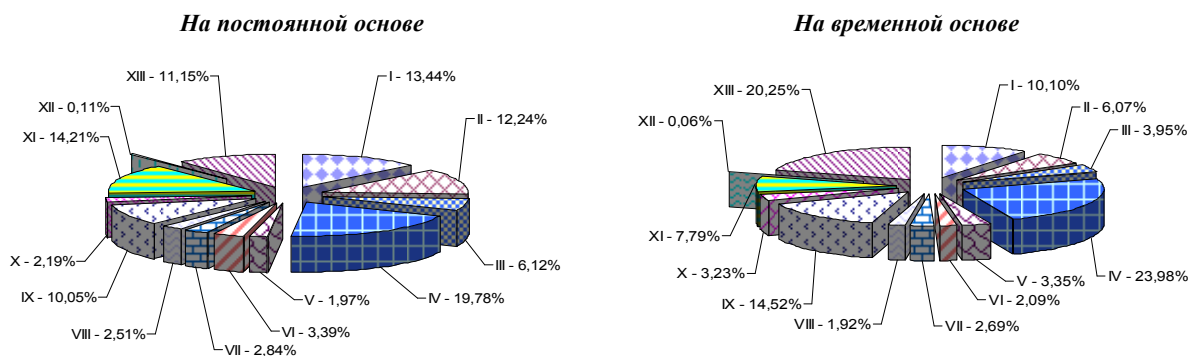


Рис. 1. Структура личной, индивидуальной благотворительности (по видам экономической деятельности, в процентах к итогу)

вопросам благотворительной деятельности [4]. Бюллетень составлен на основании информации, представленной органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, и характеризует благотворительную деятельность граждан и юридических лиц Республики Татарстан за январь – декабрь 2008 года. Статистический сборник содержит информацию о субъектах **частной** благотворительности: **личной, индивидуальной** (физические лица) и **корпоративной** (юридические лица), которая, в свою очередь, поделена на две группы: оказание помощи на **постоянной** или **временной** основе. Континуум благотворителей (как физических, так и юридических лиц) структурирован по 13 видам деятельности: I – сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство; II – добыча полезных ископаемых, обрабатывающее производство, производство и распределение электроэнергии, газа и воды; III – строительство; IV – оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования; V – гостиницы и рестораны; VI – транспорт и связь; VII – финансовая деятельность; VIII – операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг; IX – образование; X

– здравоохранение; XI – предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг; XII – предоставление услуг по ведению домашнего хозяйства; XIII – прочие виды деятельности.

Как следует из данных сборника, в структуре **личной, индивидуальной** благотворительности как на постоянной, так и на временной основе преобладают работники образования (68.5% и 43.7%, соответственно) (рис. 1), на втором месте по помощи на постоянной основе – лица, работающие в системе оптовой и розничной торговли, на предприятиях по ремонту автотранспортных средств и т.д. (1.0%). По помощи на временной основе в структуре личной благотворительности на втором месте (без учета 13-го вида) – труженики сельского хозяйства, сферы охоты и лесного хозяйства (12.8%). В целом, по данным органов местного самоуправления, в январе – декабре 2008 года наибольшую благотворительную активность проявили около 1.5% всего населения республики, или около 3.2% занятого населения. Из названного числа активных благотворителей на постоянной основе оказывали благотворительную помощь 8.0%, на временной основе – 92.0%.



- I – сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство  
 II – добыча полезных ископаемых, обрабатывающее производство, производство и распределение электроэнергии, газа и воды  
 III – строительство  
 IV – оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования  
 V – гостиницы и рестораны  
 VI – транспорт и связь  
 VII – финансовая деятельность  
 VIII – операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг  
 IX – образование  
 X – здравоохранение  
 XI – предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг  
 XII – предоставление услуг по ведению домашнего хозяйства  
 XIII – прочий вид деятельности

Рис. 2. Структура корпоративной благотворительности (по видам экономической деятельности, в процентах к итогу)

**Корпоративная** благотворительность на постоянной и временной основе более всего представлена предприятиями оптовой и розничной торговли, ремонта автотранспортных средств и т.д. (19.8% и 24.0%, соответственно) (рис. 2). За январь – декабрь 2008 года количество юридических лиц, оказывавших благотворительную помощь, составило 6.4% от общего числа коммерческих и некоммерческих организаций, зарегистрированных в Татарстане, по состоянию на 01.01.2009 г. [5]. На постоянной основе оказывали благотворительную помощь 14.7% от общего количества юридических лиц, принимавших участие в благотворительной деятельности, на временной основе – 85.3%.

**Общественная благотворительность**, в частности деятельность благотворительных фондов, в некоторых аспектах на примере Республики Татарстан была изучена нами ранее [6]. Официальной целевой статистики, отражающей деятельность благотворительных фондов в республике, не существует, хотя из материалов комитета Республики Татарстан по социально-экономическому мониторингу известно, что на территории республики зарегистрировано около 22 тысяч некоммерческих организаций. Экс-

пресс-опрос участников республиканского обучающего семинара на тему «Роль благотворительных фондов в решении социальных проблем общества» (2 апреля 2009 года), в котором приняли участие представители фондов и других некоммерческих организаций, добровольческих (волонтерских) студенческих объединений, министерств и исполнительных комитетов районов г. Казани, корреспонденты средств массовой информации, позволил определить взгляды участников семинара на актуальные проблемы жизнедеятельности благотворительных фондов. Около 60% участников семинара, ответивших на вопрос о роли фондов в решении социальных проблем общества, считают, что она должна состоять в первую очередь в организации межведомственного социального партнерства с государственными структурами, бизнес-сообществом и другими субъектами, занимающимися благотворительной деятельностью. Более четверти участников семинара, ответивших на этот вопрос, полагают, что благотворительные фонды должны выступать в качестве дополнительного ресурса при выполнении государственными структурами социальных обязательств перед обществом, 15% уверены, что

Таблица 2

## Соотношение общего и особенного в адресной социальной защите населения в Республике Татарстан в 90-е годы XX века и в содержании современной благотворительности в Татарстане

	Адресная социальная защита	Благотворительность
Наличие региональной нормативно-правовой базы	«Программа адресной социальной защиты населения в Республике Татарстан», утвержденная Постановлением ВС РТ от 23.03.1993 г. № 1790-ХП	Указ Президента РТ «Об объявлении 2007 года годом благотворительности в Республике Татарстан»
Определение субъекта финансирования в нормативном документе	Там же. Республиканский и местный бюджеты, средства предприятий	Нет
Определение объекта финансирования в нормативном документе	Там же. Социально-демографические группы	Нет
Создание регионального координирующего органа путем наименования его в нормативном документе	Там же. Республиканская комиссия по реализации Программы адресной социальной защиты населения Республики Татарстан	Указ Президента РТ «О Республик. совете по вопросам благотворительной деятельности»
Определение в нормативном документе мер моральной и материальной поддержки субъектов деятельности	Нет	Нет
Наличие критерия эффективности деятельности	Там же. Достижение наибольшим числом малообеспеченных граждан уровня прожиточного минимума (минимального потребительского бюджета)	Нет
Определение уровня ответственности местных органов власти в реализации нормативного документа	Там же. Решение вопросов <b>повышения</b> размеров компенсаций и <b>дополнительной</b> социальной помощи	Там же. Содействие реализации прав граждан и юр. лиц на осуществление благотв. деятельности
Обращение к бизнес-сообществу, некоммерческим структурам и средствам массовой информации с предложением принять участие в реализации нормативного документа	Там же. Предприятия, организации и учреждения независимо от форм собственности могут оказывать <b>своим работникам и их семьям</b> социальную поддержку за счет собственных средств	Там же. Благотвор. орг-ям, обществен. объедин-ям, творческим союзам, СМИ, предприят. и иным организациям рекомендовано принять актив. участие в проведении года благотворительности в Татарстане

фонды должны проводить самостоятельную благотворительную политику. При определении приоритетных направлений деятельности благотворительных фондов наиболее значимыми были названы персональная материальная поддержка малообеспеченных (38%) и адресная добровольческая (волонтерская) помощь нуждающимся (37%), финансовая и материальная поддержка учреждений социальной сферы (23%), финансовая поддержка талантливой молодежи (18%), экологические проблемы (11%). Характеризуя качественную сторону деятельности благотворительных фондов в республике, 35% респондентов наиболее значимыми назвали помощь в поиске средств на дорогостоящее лечение и приобретение дорогих медицинских препаратов и инструментов; 29% – решение проблем инвалидов; 25% – помощь многодетным семьям, а 24% – детям-сиротам; 18% указали на деятельность фондов по поддержке та-

лантливой молодежи; 6% отметили решение природоохранных проблем.

Приведенные нами ранее характеристики некоторых положений Программы адресной социальной защиты населения в Республике Татарстан и направлений современной региональной благотворительности позволяют отметить, что последняя направлена на персональную (адресную) поддержку тех же, что и Программа, малообеспеченных социально-демографических групп населения, но обладает значительным спектром источников финансирования, свободой взаимодействия субъектов и объектов благотворительности (табл. 2).

Сопоставление основных положений нормативной базы, регулировавшей адресную социальную защиту в республике, и регламентирующей современную благотворительность, со всей очевидностью позволяет говорить о динамичном расширении возможностей органов ме-

стной исполнительной власти в привлечении внебюджетных источников для реализации мер социальной поддержки населения. В нормативных документах, регулирующих благотворительность в Татарстане, конкретно указан значительный круг юридических лиц, призванных к участию в благотворительной деятельности, в обеспечении успеха особо подчеркнута роль средств массовой информации.

Общим для двух последовательно осуществляемых направлений социальной поддержки населения в Татарстане (Программа адресной социальной защиты населения и благотворительность) является обеспеченность региональной нормативно-правовой базой в части регулирования основных направлений деятельности (в первом случае – это Постановление Верховного Совета Республики Татарстан, во втором – Указы Президента Республики Татарстан), наличие республиканского координационного органа, обращение к широкому кругу физических и юридических лиц в части поддержки малообеспеченных.

Принципиально различным является источник финансирования: для Программы – это средства республиканского и местного бюджетов, в незначительном объеме – средства предприятий; для благотворительной деятельности – любые средства, за исключением средств бюджетов всех уровней (кроме тех, которые могут быть получены по грантам на конкурсной основе), а также услуги в виде добровольческой (волонтерской) деятельности.

Таким образом, сопоставление организационных основ двух форм социальной деятельности в поддержку малообеспеченного населения республики (Программы адресной социальной защиты населения Республики Татарстан и современной благотворительной деятельности), изучение данных статистики (страдающих очевидными изъянами в силу своего «детского возраста») и публикаций в региональной периодической печати по-

зволяют констатировать преемственность в реализации политики социальной поддержки населения в условиях формирования рыночной экономики, составить некоторое представление о темпах и механизме формирования социального диалога в Татарстане.

#### Список литературы

1. Программа адресной социальной защиты населения Республики Татарстан (в ред. Постановлений ВС РТ от 20.10.1993 г. № 2003-ХП, 08.06.1994 г. № 2147-ХП). Утверждена Постановлением Верховного совета Республики Татарстан от 23.03.1993 г. № 1790-ХП [электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.garant.ru> (дата обращения: 14.04.2009).
2. Закон Российской Федерации от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) [электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.garant.ru> (дата обращения: 14.04.2009).
3. Закон Российской Федерации от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.garant.ru> (дата обращения: 14.04.2009).
4. Информация о благотворительной деятельности муниципальных районов и городских округов Республики Татарстан за январь – декабрь 2008 г. Статистический бюллетень Комитета Республики Татарстан по социально-экономическому мониторингу. Казань, 2008. 49 с.
5. Ежемесячный комплексный доклад Комитета Республики Татарстан по социально-экономическому мониторингу «Социально-экономическое положение Республики Татарстан» [электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.tatstat.ru> (дата обращения: 17.04.2009).
6. Ларионова Т.П. Деятельность благотворительных фондов: социальное инвестирование и перспективы развития // В кн.: От души и для души. Благотворительность в Татарстане: традиции и современность. Казань: Изд-во «Kazan-Kazan», 2008. С. 28–39.

#### CONTEMPORARY CHARITY IN TATARSTAN AND TARGETED SOCIAL PROTECTION OF POPULATION IN 1990s: AN ATTEMPT OF COMPARATIVE ANALYSIS

*T.P. Larionova*

Support for low-income groups is one of the major objectives of a social state. In order to provide it, both budgetary and extra-budgetary funds can be used. Having ensured soft transition to the market, the programme of targeted social protection of population funded from the republican budget has been running in Tatarstan for over 10 years. In the new environment, state financing is supplemented with funding received from charitable activities. The article analyses common and special features of the two ways of maintaining socially acceptable quality of life.

*Keywords:* programme of targeted social protection of population; private and public charity, low-income groups; quality of life.