Министерство образования РФ

Байкальский государственный университет экономики и права

#### Кафедра Экономики и государственного управления

#### Дипломная работа

АКТУАЛЬНОСТЬ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ БЕДНОСТИ (НА ПРИМЕРЕ Г. ИРКУТСКА)

Иркутск, 2004

ПЛАН

### Введение

1. Бедность как объект социальной политики: теоретический анализ

1.1 Содержание, структура и функции социальной политики

1.2 Определение, методы измерения и оценки уровня малоимущих

1. Реализации социальной защиты малоимущих на примере иркутского муниципального образования

3. Система мер социальной защиты малообеспеченных как направление социальной политики государства (на примере города Иркутска)

3.1 Анализ социальной помощи малоимущим гражданам

3.2 Перспективы и направления реформирования социальной политики в области преодоления бедности в России и в городе Иркутске

Заключение

Список литературы

### Введение

Российскую экономику перестроечного периода чаще всего связывают с кризисной экономикой. Снижение номинальной ценности денежных доходов населения, рост безработицы даже среди конкурентоспособных групп населения – это далеко не полный перечень социальных и экономических проблем, вызванных кризисными условиями 1990-х гг. Одной из наиболее острых стала проблема обеднения и снижения жизненного уровня населения России, что признано как исследователями социально-экономических процессов, так и практиками.

С начала 90-х годов бедность в России стала одной из злободневных проблем социальной сферы. Причиной этому послужил тот факт, что начало экономических реформ повлекло реструктуризацию собственности и производства, утрату накопленных сбережений, рост открытой и латентной безработицы, появление и развитие феномена хронической задолженности по заработной плате и социальным пособиям, резкую социально-экономическую дифференциацию регионов и пр. Реальный уровень доходов и потребления большей части населения России существенно сократился, и хотя уровень жизни российского населения по мировым стандартам и на предыдущих этапах экономического развития был достаточно невысок, резкое расширение зоны бедности в начале 90-х годов стало совершенно очевидным.

Актуальность темы исследования определяется, прежде всего, следующими факторами. Осуществление экономических реформ в 90-ые годы, привело к массовой бедности целых слоев и групп населения и четко отделило в России новое время от предыдущего. В то же время, сегодня фактически отсутствуют надежные подходы и критерии измерения бедности. Официально российская статистика может дать лишь очень приблизительные данные об обеспеченности населения. В российской науке отсутствуют четкие представления о динамике, формах и структуре бедности, что не позволяет иметь продуманную стратегию ее преодоления. Последнее ведет к неэффективному использованию и так крайне ограниченных ресурсов.

Конечно, бедность не чисто российское и не сугубо пореформенное явление. Она свойственна любой экономической системе во все времена. Однако, степень и специфика развития бедности в советское время придают этому состоянию в современной России ряд особенностей. В определенном смысле бедность в российском обществе сегодня имеет уникальные черты.

Степень разработанности проблемы. Бедность как объект научного анализа — сравнительно новая проблема для российской социологии. Хотя в 20-ые годы этой теме было посвящено немало исследований экономистов и социологов, однако, до конца 80-х годов она находилась под, своего рода, запретом, поскольку само существование бедности отрицалось, хотя и признавалось временное неравенство на пути к полной социальной однородности. С начала 90-х годов интерес к проблемам бедности в России заметно повысился.

Представляется возможным всю совокупность работ, посвященных этому феномену в России, условно разделить на 4 группы.

Самая большая часть исследований в эти годы была посвящена изучению динамики бедности и ее основным характеристикам: уровень и тип доходов, структура занятости, роль социально-демографических, социально-экономических и профессионально-должностных факторов. При этом, были осуществлены исследования этих процессов в России и других постсоциалистических странах. Наиболее значимые результаты исследований этой группы были опубликованы в журнале "Экономические и социальные перемены: мониторинг общественного мнения". Здесь были представлены статьи Т.И.Заславской, Л.А.Хахулиной, Л.Г.Зубовой, Л.А.Гордона и др.

Помимо исследований, такого рода, проводимых во ВЦИОМ, эти процессы изучались в научных коллективах, возглавляемых В. Бобковым, М.Можиной, Т.Четверниной и др. Но это все представители экономической социологии, поэтому их главный интерес в основном был сосредоточен на экономических характеристиках бедности либо на их восприятии бедным населением.

Вторая группа исследований посвящена социальным аспектам и социальным последствиям бедности. Методологические аспекты этой проблемы были представлены в работе Л.А.Гордона "Права человека, условия труда и уровень жизни в переходной России"'.

Более обстоятельно факторы бедности характеризуются в статье Л.Н. Овчаровой. Здесь же представлена и социальная структура бедных, сложившаяся в России в начальный период экономических преобразований. Этой же проблеме посвящена статья В.В Радаева.

Но главное внимание в последнее десятилетие было обращено на создание теории бедности. Следует сразу признать, что проблема теории бедности не является проблемой российской науки. Столь же сложным этот вопрос остается и для мировой социологии бедности. Включившись в последнее десятилетие в активное изучение феномена бедности, российские ученые попытались внести свой вклад в создание теории бедности. Особенно в этом плане следует отметить работы Т.Ярыгиной, Л.А.Гордона, С.Ярошенко, В.Л. Иноземцева и др.

Особую позицию по отношению к формированию теории бедности занимает группа исследователей во главе с Н.М. Римашевской. Проблема бедности, считают эти ученые, в той или иной форме проявляется в любом обществе. В этом смысле она универсальна, но вместе с тем однозначного ее определения не существует, и существовать не может. Понятие бедности дискуссионное по своей природе и постоянно конкретизируется и модифицируется.

Четвертая группа работ посвящена проблемам социальной политики и, в том числе, политике преодоления бедности, что для нас и представляет особый интерес. Например, исследование О.А.Митрошенкова, основанное на изучении мегатенденций социальной политики России в 1999 — 2010 годах. Проблема роста бедности в российском обществе автору, в отличие от многих, других представляется тенденцией развития. А преодоление (смягчение) этой мегатенденции О.А. Митрошенков видит в возможностях перехода от пассивной социальной защиты и гуманитарной помощи к эффективной политике социального развития, "от парадигмы сиюминутности к парадигме превентивности".

Зарубежный опыт борьбы государственных и международных организаций с бедностью представлен в работе В.М. Жеребина и Н.М. Римашевской. Следует признать, что в конце 90-х годов и исследователи, и управленцы пришли к пониманию необходимости осуществления иной социальной политики. И связано это было, прежде всего, с нарастанием бедности населения. Однако, в большинстве своем представление о новизне в социальной политике и те, и другие связывают с переходом от патерналистской политики к активной социальной политике и адресной социальной помощи. Но патерналистская политика, осуществляемая весь период перехода, также была весьма активной, а помощь адресной. Проблема состоит в том, чтобы сменить вообще тип социальной политики, избрав, при этом, тот, который позволит эффективно решать проблему бедности в России.

Таким образом, социальная политика – это взаимоотношения социальных групп по поводу сохранения и изменения социального положения населения в целом и составляющих его классов, слоев, социально-демографических, социально-профессиональных групп, социальных общностей.

Социальная политика, прежде всего, подразумевает проблему бедности, определяя пути ее ограничения и предупреждения, институты и формы помощи нуждающимся, поскольку бедность рассматривается государством как кризисное состояние в области уровня и образа жизни, преодолеть который индивид не может полностью собственными силами.

Ежегодно растет число нетрудоспособных граждан, получателей пенсий и пособий. На протяжении последних лет отмечается стойкая тенденция увеличения числа лиц без определенного места жительства, граждан, оказавшихся в трудных жизненных ситуациях, освободившихся из мест заключения, беженцев и вынужденных переселенцев. Для оказания социальной помощи данным категориям граждан необходима разработка комплекса мер, предусматривающих наряду с гарантированными федеральными минимумами социального обеспечения, дополнительную поддержку населения с целью преодоления социально-экономического кризиса.

Все это в совокупности обусловило выбор темы исследования, определение его цели и задач.

Целью данного исследования является изучение характеристик и путей сокращения бедности в рамках реализации социальной политики в г. Иркутске.

Для достижения данной цели необходимо решение следующих задач:

1. Определение социально-экономического содержания и структуры социальной политики.
2. Выделение в системе социальной политики уровень государственной социальной политики, ее функций и направлений.
3. Рассмотрение различных подходов к трактовке и измерению социально-экономического явления "бедность" как основного объекта государственной социальной политики.
4. Характеристика формирования уровня жизни и маргинализации населения г. Иркутска на основе социолого-статистического анализа уровня доходов и структуры потребления.
5. Изучение мероприятий социальной поддержки малообеспеченных и бедных слоев населения, проводимых органами социальной защиты города.
6. Определение первостепенных направлений совершенствования методов измерения бедности и системы социальной защиты малообеспеченных граждан на федеральном и городском уровне.

Объектом данного исследования является бедность как социальная проблема.

Предмет исследования – социальная защита малоимущих слоев населения.

Теоретический и эмпирической базой написания работы послужили следующие материалы: идеи и концепции, сформулированные в трудах отечественных и зарубежных ученых, посвященных проблемам социальной политики, бедности населения, регулирования уровня жизни и др.. Изучение проблемы проводилось с учетом законодательных актов и нормативных документов. Эмпирическую базу исследования составили данные Государственного комитета по статистике Иркутской области, отчетная статистическая и оперативная информация Управления социальной защиты населения г.Иркутска. Использованная в работе социологическая информация взята на веб-сайте кафедры социологии БГУЭП – www.socgrant.isea.ru и представляет собой результаты социолого-статистических исследований уровня жизни населения г.Иркутска, проведенных группой социологов БГУЭП..

1. Бедность как объект социальной политики: теоретический анализ

1.1 Содержание, структура и функции социальной политики

Под социальной политикой понимают совокупность конкретных мер и мероприятий, направленных на жизнеобеспечение населения.

Социальная политика – это взаимоотношения социальных групп по поводу сохранения и изменения социального положения населения в целом и составляющих его классов, слоев, социальных, социально-демократических, социально-профессиональных групп, социальных общностей (семьи, народы, население города, поселка, региона и т.п.). Другими словами, социальная политика- политическая деятельность государства, которая направлена на решение проблем, именуемых социальными.

В зависимости от того, от кого исходят конкретные меры и мероприятия, кто их главный инициатор, различают соответствующие виды социальной политики – государственная, региональная, корпоративная и т.д. В широком смысле и с научных позиций - это не столько система мер и мероприятий, сколько система взаимоотношений и взаимодействий между социальными слоями общества, в центре которых и главная их конечная цель-человек, его благосостояние, социальная защита и социальное развитие, жизнеобеспечение и социальная безопасность населения в целом.

Главным субъектом социальной политики является государство, осуществляющее социальную политику. Государственная социальная политика – действия государства в социальной сфере, преследующие определенные цели, соотнесенные с конкретно-историческими обстоятельствами, подкрепленные необходимыми организационными и пропагандистскими усилиями, финансовыми ресурсами и рассчитанные на определенные этапные социальные результаты. Конституции РФ гласит: "Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Государство охраняет труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты". [24, С.50]

Каждое государство самостоятельно определяет перспективы своего развития. Но существуют и центральные проблемы глобальной социально-экономической политики: экологическая и социальная ориентация экономики, укрепление национальной и международной безопасности, переход стран к моделям устойчивого развития, обеспечивающий равенство интересов настоящего и будущих поколений. Экономика по-прежнему остается основой решений социальных проблем, но роль социальной сферы в решении задач экономического роста постоянно возрастает. Национальные экономики все активнее вовлекаются в мировое хозяйство, что увеличивает степень их открытости, изменяет механизм поддержания экономической и политической стабильности, стимулирования использования и распределения национальных возможностей, условий для производства и экономического роста.

В результате коренной трансформации российского общества изменяется характер социальной политики государства и роль государства как основного субъекта социальной политики, государство ушло от полной монополии на данный вид деятельности. В регулировании социальных процессов все более значимо участвуют многие субъекты: негосударственные предприятия и организации, частные лица. Социальная политика все более приобретает государственно-общественный характер. Основные виды деятельности по реализации социальной политики государства:

* правотворческая деятельность законодательных органов;
* организационно-управленческая, финансово - экономическая, прогнозная и другая деятельность исполнительных органов;
* контролирующая, надзорная деятельность судебных органов;
* совместная деятельность каждой из ветвей власти с социально-профессиональными и другими объединениями граждан.

Управление социальным развитием, в аспекте которого осуществляется социальная политика чрезвычайно сложный процесс. В настоящее время это связано в первую очередь с формированием нового типа социально-экономических общественных отношений. Реформирование социальной политики происходит в условиях сокращения объема и перечня социальных гарантий, которые давала прежняя система, при значительном снижении жизненного уровня основной части населения, резком увеличении масштабов бедности.

Основные цели социальной политики государства [23, С.25]:

* обеспечение прав и возможностей трудоспособным гражданам собственным трудом и предприимчивостью повышать уровень своего благосостояния, предоставление информации, финансовых пособий и кредитов , бесплатное или льготное обучение, правозащита и иные льготы для граждан, временно в силу объективных обстоятельств оказавшихся в тяжелом экономическом положении;
* социальная защита нетрудоспособных категорий граждан путем создания механизма целевой и адресной помощи, обеспечивающей прожиточный минимум, снижение налогов, правовой и экономической защите личных доходов;
* развитие мотиваций к повышению трудовой и предпринимательской активности населения;
* государственное регулирование процессов воспроизводства рабочей силы в соответствии с тенденциями, складывающимися на рынке труда;
* государственная поддержка и развитие на всех уровнях объектов социально-инфраструктурного комплекса, создающего нормальные условия для жизнедеятельности населения;
* стабилизация и улучшение социально-экономической обстановки;
* расширение сети субъектов социальной политики, переход от распределительных принципов социальной защиты населения к принципам саморегулирования социальной поддержки и защиты граждан на базе активно функционирующей нормативно- правовой основы.

Рыночное распределение доходов без всякого вмешательства государства означает лишь одну "справедливость": доходы всех владельцев факторов производства формируются на основе законов спроса и предложения, а так же предельной производительности факторов. С этой точки зрения, например, совершенно справедливым будет низкий доход лиц неквалифицированного труда, спрос на который невелик. И также справедливым будет высокий доход брокера, сумевшего предугадать динамику цен. Рыночный механизм никоим образом не дает гарантированного уровня благосостояния.

В ХХ веке в промышленно развитых странах Запада все более распространяются концепции и доктрины, возлагающие на государство задачу обеспечения таких прав человека, как право на определенный стандарт благосостояния. Особую популярность приобретает теория и практика "социального рыночного хозяйства", означающие широкие социальные мероприятия, проводимые государством. Таким образом, в реальной жизни распределение доходов в странах с рыночной экономикой осуществляется не только в результате свободной игры рыночных сил, но и на основе государственного регулирования различных потоков доходов путем их перераспределения.

Социально ориентированная рыночная экономика предполагает значительную деятельность государства в решении социальных проблем. Это связано с тем, что рыночная экономика не гарантирует трудящимся право на труд, стандартное образование, не обеспечивает социальную защиту инвалидов, малоимущих, пенсионеров. Поэтому возникает необходимость вмешательства государства в сферу распределения дохода путем проведения социальной политики. Осуществляется перераспределение национального дохода через бюджет, государство реализует систему социальных программ. Система социальных программ сформировалась в развитых странах после второй Мировой войны и получила название "государства благосостояния". [34, С.150]

В социальной сфере господствующее положение занимает государственный сектор (в отличие от экономики, где главные функции выполняют рыночные структуры). В зависимости от величины государственного сектора в той или иной стране социальная политика имеет свои особенности. На практике это выражается в разных масштабах социальной политики государства. Расширенная социальная политика означает общедоступность социальных программ, универсальность социальных выплат, всеобъемлющий характер перераспределенной деятельности государства. Ограничительная социальная политика означает сведение ее к минимуму, к функции дополнять традиционные институты социальной сферы.

Социальная политика призвана гарантировать населению минимальный доход; социально защищать население от болезней, инвалидности, безработицы, старости. При этом обеспечение государством минимальных условий жизни касается только тех, кто не может это сделать самостоятельно.

В любой хозяйственной системе общество сталкивается с необходимостью решения трех задач: что, как и для кого производить. Говоря о социальной политике государства, мы подразумеваем действия правительства, направленные на распределение и перераспределение доходов различных членов и групп общества. Так можно определить социальную политику в узком смысле слова. В широком смысле социальная политика - это одно из направлений макроэкономического регулирования, призванное обеспечить социальную стабильность общества и создать, насколько это возможно, одинаковые "стартовые условия" для граждан страны. [22, С.34]

Социальная сфера общественных отношений включает в себя формы регулирования трудовых отношений, участие трудящихся в управлении производственным процессом, коллективные договоры, государственную систему социального обеспечения и социальных услуг (пособия по безработице, пенсии), участие частных капиталов в создании социальных фондов, социальную инфраструктуру (образование, здравоохранение, обеспечение жильем и т.д.), а также реализацию принципа социальной справедливости.

Итак, субъект социальной политики (социальные группы, имеющие в своих руках власть в социальной сфере), обеспечивая достижение благосостояния в обществе (общество - совокупность исторически сложившихся форм совместной деятельности людей), реализует принцип социальной справедливости, который как наиболее общий является целью деятельности социальной сферы общественных отношений.

Что же такое социальная политика государства? Социальная политика государства - одно из направлений его деятельности по регулированию социально - экономических условий жизни общества. Суть социальной политики общества государства в поддержании отношений как между социальными группами, так и внутри них, обеспечении условий для повышения благосостояния, уровня жизни членов общества, создании социальных гарантий в формировании экономических стимулов для участия в общественном производстве. При этом надо отметить, что социальная политика государства, выступающая как составная часть мероприятий, проводимых государством в целях регулирования условий общественного производства в целом, тесно увязана с общеэкономической ситуацией в стране. [32]

Типы социальной политики государства. Характер и содержание социальной политики зависят от степени вмешательства государства в управление социальными процессами. В зависимости от этого все сложившиеся сегодня в развитых странах типы государственной социальной политики можно разделить на две группы.

Первую условно можно назвать остаточной. В данном случае социальная политика выполняет функции, которые не в состоянии осуществить рынок. Это ограниченная по своим масштабам и охватываемому контингенту социальная политика, преимущественно пассивная и имеющая компенсационный характер. Ее концептуальные основы формируются под воздействием идей консерватизма. Типичным представителем данного варианта (с известной степенью условности) является американская модель.

Вторая группа — институциональная. Здесь социальная политика играет важнейшую роль в обеспечении населения социальными услугами и рассматривается в качестве более эффективного в социально-экономическом и политическом смыслах средства, чем система частных институтов. Это более конструктивная и перераспределительная политика. С концептуальной точки зрения эта группа в наибольшей степени испытывает влияние социал-демократической идеологии, и типичным ее представителем (также условно) является шведский вариант социального государства.

Обе группы различаются между собой не наличием или отсутствием тех или иных компонентов, а их соотношением, а также степенью государственного вмешательства в социальную сферу, ролью перераспределительных процессов, степенью приоритета социальных проблем в деятельности государства.

Социальная роль государства во всех остальных странах мира находится в диапазоне между этими двумя группами.

Естественно, что практика гораздо разнообразнее любой типологии. Например, в Бельгии очень высок уровень социальных расходов государства, однако социальная политика преимущественно пассивная, компенсационная. Скандинавские страны преимущественно социал-демократические, но их социальная сфера отнюдь не свободна от либеральных элементов. Также нет и либеральных режимов чистого типа. Все европейские государства с социальной рыночной экономикой развивались под влиянием и либеральных, и социал-демократических импульсов. В последние годы происходит дальнейшее сближение основных характеристик различных типов государственной социальной политики, особенно это относится к идеологии перспектив ее развития.

Из социальной практики стран с развитой рыночной экономикой можно сделать следующие выводы. [24, С.50]

1. Степень социальной поддержки населения, в первую очередь это касается бесплатного или льготного предоставления социально значимых благ и услуг (образование, здравоохранение, культура), не является прямой функцией уровня экономического развития, хотя, естественно, зависит от него.

2. Существует прямая зависимость между уровнем многих социальных индикаторов развития нации и масштабами перераспределительной деятельности государства — это, в частности, подтверждается многочисленными в последние годы исследованиями международных организаций (например, расчеты индекса развитая человеческого потенциала).

3. Общество всегда стоит перед выбором — рост личных доходов (низкий уровень налогов и других изъятий из личных доходов) или повышение уровня удовлетворения на льготных условиях социально значимых потребностей всего общества (или его значительной части).

4. Идеология государственной политики в социальной сфере по отношению к центральному вопросу — степени вмешательства государства в социальную сферу – претерпевает циклические изменения не только в зависимости от экономических возможностей общества, но и в соответствии с реакцией массового избирателя на изменения в политике, затрагивающие его интересы.

Социальная роль государства. Для всех стран "золотым периодом" в развитии социальной деятельности государства были 60—70-е годы. В эти годы наиболее благоприятного развития доля расходов на социальные цели в валовом национальном продукте в США и развитых странах Европы удвоилась и достигла в начале 80-х годов: 21%—в США; 24%—в Англии; 30% — во Франции; 31,5% — в Германии; более трети — в Швеции и Дании. В 80-е годы маятник качнулся в другую сторону.

Во всех развитых странах в эти годы происходил пересмотр масштабов, форм организации и финансирования социальных программ. Причины пересмотра, как правило, одинаковые — это необходимость увеличения гибкости предоставления выплат, усиления их способности соответствовать потребностям, расширения потребительского выбора, сокращения присутствия государства в экономике и обществе, усиления контроля над государственными расходами.

Циклическая смена приоритетов в социальной политике развитых государств привела к перераспределению средств между отдельными статьями социальных расходов, но, как правило, не затронула серьезных социальных достижений предшествующего развития, доля расходов на социальные нужды в ВВП также не претерпела существенных изменений. В большинстве стран финансовый кризис социальной сферы был так или иначе преодолен благодаря некоторому сокращению расходов, ряду протекционистских мер, усилению налоговой дисциплины и другим мерам.

В середине 90-х годов вновь можно говорить об обратном движении маятника, общественный выбор в большинстве стран диктует необходимость нового пересмотра социальной роли государства в сторону ее усиления.

Россия традиционно относится к типу государств с сильной ролью государства в социальной сфере. Если не говорить о более низком материальном и институциональном уровнях, то система социальных гарантий и социальной защиты населения, сложившаяся в России к началу экономических преобразований, в целом соответствовала принципам социального рыночного хозяйства. Но с точки зрения критериев рыночной экономики социальная роль государства была чрезмерно патерналистской, хотя и обеспечивающей удовлетворение широкого круга всесторонне регламентированных потребностей, но сковывающей личную инициативу и подавляющей стремление граждан самостоятельно решать проблемы собственного благосостояния.

С точки зрения функционирования экономической системы, социальная политика играет двойную роль.

Во-первых, по мере экономического роста, накопления национального богатства создание благоприятных социальных условий для граждан становится главной целью экономической деятельности, и в этом смысле в социальной политики концентрируются цели экономического роста; все другие аспекты экономического развития начинают рассматриваться в качестве средства реализации социальной политики.

Во-вторых, социальная политика является и фактором экономического роста. Если экономический рост не сопровождается ростом благосостояния, то люди утрачивают стимулы к эффективной экономической деятельности. Одновременно, чем выше достигнутая ступень экономического развития, тем выше требования к людям, обеспечивающим экономический рост, их знаниям, культуре, физическому и нравственному развитию. В свою очередь это требует дальнейшего развития социальной сферы.

Государственная социальная политика предусматривает решение следующих задач:

1. Обеспечение равных возможностей при реализации права на образование и долю в общественном благосостоянии путем справедливого распределения доходов и имущества (капитала ).

2. Уменьшение нежелательных, обусловленных рынком различий между богатыми и бедными при возникновении доходов и капитала.

3. Обеспечение большей свободы, справедливости, уважения достоинства человека, обеспечение развития личности, активного участия в общественной жизни и права на долю ответственности перед обществом.

4. Дальнейшее совершенствование общественно-политического инструментария и положений, регулирующих существующее устройство, в целях обеспечения основных социальных прав и расширения сети социального обеспечения.

Следует отметить, что возможности решения тех или иных задач социальной политики определяются ресурсами, которые могут направить государство на их решение. В свою очередь, ресурсная база зависит от общего уровня экономического развития страны. Поэтому конкретные задачи социальной политики тесно связаны с экономическим развитием страны.

Основные функции социальной политики. [34, С.150]

В каких бы исторических условиях ни протекала социальная политика, какой бы ее исторический тип ни складывался, всегда есть круг более или менее схож, постоянных, типовых, возобновляющих проблем, которые и составляют ее реальное содержание. Все эти проблемы касаются состояния и потребностей улучшения общественного положения, общественных условий жизни различных социальных групп.

Обозначим основной круг функций (т.е. главных общественных задач, направлений) социальной политики.

1. Обеспечение социальной устойчивости общества, социальной безопасности общества. Социальная структура может быть разной в разных обществах, она может качественно меняться в истории одного и того же общества в результате революций и революционных реформ.

Видный теоретик и практик социального рыночного хозяйства- бывший канцлер ФРГ Вилли Брандта писал: "Общество может более или менее полно удовлетворить притязания всех граждан на приличную жизнь лишь тогда, когда оно возлагает обязанность заботиться об этом на государство, лучше сказать, на социальное государство. …Мы рассматриваем социальное государство как институциональный гарант человеческого достоинства, в том числе и человеческого достоинства простого мужчины и простой женщины…’’. По мысли В.И. Ленина, суть выбора и проведения той или иной социально-экономической политики - нахождение властями подходящего "подхода к массе".

2. Обеспечение политической устойчивость власти.

3. Обеспечение такого распределения власти в хозяйстве (собственности), которое признавалось бы большинством справедливым, не требующим борьбы за передел.

Четвертая основная функция социальной политики - налаживание такой системы распределения экономических ресурсов и экономического эффекта, которая более или менее устраивает подавляющее большинство населения.

4. Обеспечение обществом и государством необходимого и достаточного уровня экологической безопасности.

5. Обеспечение обществом и государством необходимого и достаточного уровня социальной защищенности как населения в целом, так и каждой из его социальной групп.

Эффективность реализации социальной политики любого уровня - федерального, регионального, корпоративного во многом зависит от экономики, бюджетного обеспечения, финансовых ресурсов государства, субъектов Федерации, муниципалитетов, предприятий и т.д. Без достаточных финансовых средств сложно говорить об адекватном развитии образования, здравоохранения, культуры, жилищно-коммунального сектора, рынка труда, обеспечении продуктивной занятости, социальной защиты населения, своевременной выплате заработной платы, пенсий, пособий и других источников и механизмов жизнеобеспечения граждан.

Неудовлетворительное развитие социальной сферы, рост нищеты, безработицы, в том числе в ее скрытых формах, провалы в обеспечении жилищно-коммунальными услугами населения, живущего на территориях российского Севера, другие острые социальные потрясения объясняются во многом экономическими проблемами и ошибками формирования расходной части бюджетов, когда на финансирование социальных мероприятий предусматривают необоснованно ограниченные средства.

При правильном подходе сама социальная политика и социально-трудовая сфера, являющаяся ее основной, могут и должны активно влиять на экономический рост, финансовые потоки и бюджетную политику.

Государство является механизмом распределения социальных выплат населению и уровень жизни населения во многом зависит и в то же время определяет то, какую политику будет проводить государство. Распределение средств по линии программ социальной помощи государства осуществляется по трем направлениям. [24, С.50]

Первое направление характеризуется тем, что часть поступлений, получаемых населением, находится в зависимости от труда, но при этом принимаются во внимание и размеры удовлетворенных потребностей.

Второе направление характеризуется тем, что проводимые выплаты не имеют связи с трудом данного работника, а в расчет берется размер потребностей, на удовлетворение которых эти выплаты направляются. Эти выплаты охватывают пособия на детей многодетным работникам, одиноком матерям, на специализированное лечение, дотации государства на содержание детей в детских учреждениях, в школах - интернатах. Размер такой дотации зависит от количества детей и уровня доходов родителей.

Особенность третьего направления определяется тем, что основная их часть, выступает в форме льгот и услуг, поступает населению непосредственно в натуральной форме через соответствующие учреждения непроизводственной сферы. Эта часть распределяемых средств формирует своего рода "дополнительные" доходы: они не проходят через бюджет семьи и ими нельзя распоряжаться по ее усмотрению. Такие доходы распределяются без учета меры индивидуального труда и целиком определяются интересами и возможностями общества на данный конкретный исторический момент. Потребителем части государственной помощи выступают не все трудящиеся вообще, а только те, которые имеют в этом потребность и только в меру этой потребности. Например, за бесплатной медицинской помощью обращаются те, кто чаще и серьезнее болеет и не может оплачивать медицинские услуги, услугами школьных учреждений - тот, у кого больше детей в школьном возрасте.

Чрезмерно активное вмешательство государства в перераспределительные процессы, выравнивание доходов ведет к снижению деловой активности в обществе и сокращению эффективности производства в целом. С другой стороны, сокращение роли государства в регулировании доходов населения ведет к росту дифференциации доходов, социальной напряженности, обострению социальных конфликтов и в итоге к падению производства, снижению его эффективности. Достижение оптимальных масштабов вмешательства государства в регулирование социальных отношений в обществе связано с разрешением противоречия между эффективностью и социальной справедливостью. Конфликт между эффективностью и социальной справедливостью лежит в сфере соприкосновения экономической и духовной сфер жизнедеятельности человека, каждая из которых развивается по своим законам, но тем не менее тесно взаимосвязанных. При всей однотипности экономических законов в странах с рыночной организацией хозяйства экономические процессы в них развиваются по разному в зависимости от духовных, нравственных устоев общества, национальных традиций, исторических особенностей. Так, чрезвычайно высокие ставки налогов, взимаемых с доходов частных лиц и прибылей корпораций в Швеции, являются неприемлемыми для США, их введение могло бы привести американскую экономику к катастрофе. Как же определить оптимальные нормы выплат, налоговых ставок, объемов доходов?

Поэтому что приемлемо с точки зрения экономики не всегда соответствует этническим нормам данного общества и наоборот.

Существует несколько взглядов на справедливость распределения благ.

Эгалитарный. Считается справедливым уравнительное распределение доходов. Логика рассуждений здесь такова: если требуется разделить определенное количество благ между людьми, одинаково этого заслуживающими, то справедливым было бы распределение поровну. Проблема заключается в том, что понимать под "одинаковыми заслугами"? Одинаковый трудовой вклад в общественное благосостояние? Одинаковые стартовые условия в смысле владения собственностью? Одинаковые умственные и физические способности? Единого ответа на этот вопрос мы, очевидно, не получим, потому что опять обращаемся к нравственным суждениям. Но здесь представляется важным подчеркнуть, что эгалитарный подход не столь примитивен, как его иногда представляют: взять и поделить все поровну. Ведь речь идет именно о равном распределении благ между равным образом заслуживающими этого людьми.

Роулсианский. Основан на утверждении, что справедливым будет считаться такое распределение, которое максимизирует благосостояние наименее обеспеченного члена общества. Для обоснования своего подхода Джон Роулс, американский философ, чье имя дало название рассматриваемой концепции, использует специфическую мысленную конструкцию, известную в экономической теории под названием "вуаль неведения" (veil of ignorance). "Вуаль неведения" означает, что при формировании принципов справедливого распределения нужно абстрагироваться от возможных последствий для своего личного благосостояния. Другими словами, если бы была возможность устранить все, что является результатом случая или традиции, какое бы общество мы бы выбрали, если бы были свободны выбирать все, что угодно? И если бы мы осуществляли свой выбор во взаимодействии с другими, такими же свободными и равными людьми? Например, принимая решение о правилах справедливого распределения доходов, вы лично должны, набросить на себя "вуаль неведения" и не принимать в расчет, кем вы станете в результате принятия таких правил: нефтяным магнатом, кинозвездой, почтальоном, учителем, бомжем и т. д. Что предпочел бы в таком случае каждый член общества? Роулс утверждает, что в условиях "вуали неведения" каждый предпочел бы застраховаться от возможного падения в пропасть бедности, и потому одобрил бы такое распределение доходов, при котором общество было бы озабочено максимизацией доходов наименее обеспеченных членов общества. Никакое приращение благосостояния одного индивида не оказывает влияния на благосостояние другого. Общественное благосостояние, по Роулсу, улучшается только в том случае, если повышается благосостояние наименее обеспеченного индивида.

Утилитаристский принцип (его разработал во второй половине XIX века английский экономист и правовед Иеремия Бентам) считает справедливым такое распределение доходов, при котором максимизируется общественное благосостояние, представленное суммой индивидуальных полезностей всех членов общества. Во-первых, утилитаристский подход предполагает возможность межличностного сравнения индивидуальных функций полезностей различных членов общества. Во-вторых, функции индивидуальной полезности, согласно утилитаристскому подходу, могут быть:

а) одинаковыми у всех людей,

б) различными у различных членов общества. В последнем случае мы подразумеваем различную способность людей извлекать полезность из их дохода (денежного или натурального). Трудно не согласиться с тем, что для богатого предельная полезность его денежного дохода вовсе не такая, как у бедного человека. Поставьте себя на место миллионера, а затем на место скромного конторскою служащего: у кого будет выше предельная полезность дополнительной денежной единицы дохода? Очевидно, у последнего из названных субъектов. Тогда предполагается, что уменьшение полезности например, у "В", должно компенсироваться в ходе распределения не точно таким же, а большим приращением полезности у "А". Такой вывод не должен показаться странным, если, напомним, речь идет о максимизации суммы индивидуальных полезностей. Индивидуальные полезности дохода, следовательно, у этих двух членов общества совершенно одинаковы. Таким образом, согласно утилитаристскому подходу, общество может считать справедливым как равное, так и неравное распределение доходов, в зависимости от представлений о характере индивидуальных функций полезностей разных членов общества. Нетрудно заметить, что в случае а) утилитаристская концепция совпадает с эгалитаристской: поскольку все люди обладают совершенно одинаковой способностью извлекать предельную полезность из своего дохода, то справедливым будет его уравнительное распределение.

Рыночный принцип. Считается справедливым распределение доходов, основанное на свободной игре рыночных цен, конкурентном механизме спроса и предложения на факторы производства. Распределение ресурсов и доходов в рыночных условиях производится безличностным процессом. Этот способ никем не придумывался и не создавался. В этом смысле этот принцип точно описывает Ф. Хайек: "Эволюция не может быть справедливой". "При подавлении дифференциации, возникающей в результате везения одних и невезения других, процесс открытия новых возможностей был бы почт полностью обескровлен". [21, С.130]

Итак, последний из рассмотренных принципов справедливости вновь заставляет нас задуматься о том, следует ли государству вмешиваться в процесс перераспределения доходов, если блага в свободном рыночном хозяйстве достаются только тем, кто обладает "денежными голосами"? Правительства промышленно развитых стран не стали дожидаться окончания теоретических споров относительно справедливого распределения доходов, тем более, что в дискуссии по вопросам нормативного характера некому вынести суждение, обладающее статусом абсолютной истины. Практика показала, что существование обширных зон нищеты чревато многими отрицательными последствиями для стабильного и устойчивого роста экономики, правопорядка, морального здоровья и т. п. В сущности, это очевидно в рамках здравого смысла и политического прагматизма лидеров, не желающих социальных потрясений в обществе.

Еще одна проблема, связанная с дилеммой эффективности и справедливости, заключается в парадоксальном явлении, подмеченном многими экономистами: количество людей, относимых к категории бедных, может возрасти в результате усилий по борьбе с бедностью. Дело в том, что перераспределение доходов вообще и трансферты, в частности, меняют экономическое поведение людей. Государство в силах изменить правила игры, вводя новую систему налогообложения. Но кто может с уверенностью сказать, национальный доход потечет от богатых к наиболее бедным.

Например, если государство повышает предельную ставку налога, люди начинают вести себя так, чтобы законно или незаконно уклониться от уплаты налогов. И в результате государство может и вовсе не собрать нужных сумм для социальных программ. Сплошь и рядом мы видим, что целью трансферта является сам трансферт! Это происходит потому, что люди часто стараются так изменить свое поведение, чтобы получить именно социальный трансферт, а не так, чтобы повышать свои стимулы к труду при помощи государственной поддержки.

Особые трудности возникают и при определении того, кто именно имеет право на государственную помощь. Так, американские экономисты подчеркивают и то негативное явление, которое связано в США с программой помощи неполным семьям с детьми, нередко это способствует распаду семей (так как программа, в сущности, поощряет уход из семьи безработных отцов). Указанная программа предоставляет помощь и внебрачным детям. Конечно, это гуманно, но многие исследователи считают, что такая система ведет к упадку нравственности и подрыву института семьи.

Таким образом, как слишком глубокое неравенство подрывает стабильность общества, так и нивелировка доходов подрывает эффективность, а также стимулы к труду и предпринимательству. За большее равенство нередко приходится платить снижением эффективности. Самое сложное в осуществлении социальной политики государства заключается в нахождении приемлемой "социальной цены", или платы за более равномерное распределение доходов.

В России для определения бедности отдается предпочтение расчету прожиточного минимума. Нормативно- статистический метод его расчета, используемый в настоящее время, предполагает оценку составляющих нормативного набора продуктов питания по средним ценам покупки, а затраты на непродовольственные товары, услуги и т.д. определяется по их фактической доле в общих расходах 10% наименее обеспеченных семей. Считается, что объем и структура расходов прожиточного минимума дают возможность удовлетворить необходимые потребности различных категорий населения при минимальных затрат.

Теоретически прожиточный минимум является чертой, ниже которой государство не должно допускать снижение жизненного уровня своих граждан, обеспечивая им материальную поддержку. Поэтому самое сложное - примирить в его величине и наборе компонентов требованья научной обоснованности, ресурсной обеспеченности и социальной допустимости. В сегодняшней социально - экономической ситуации указанные принципы находятся в весьма заметном противоречии друг с другом.

Что касается финансовых возможностей государства, то оно не может гарантировать всем даже этот усеченный физиологический минимум, быстро растущий в связи с инфляцией. Финансовые ограничения являются самым серьезным препятствием к формированию эффективной системы социальной защиты населения.

Удовлетворение таких социокультурных потребностей, как образование, поддержание здоровья, обеспечение отдыха и проведение досуга, стало в условиях разрушения института общественных фондов потребления проблематичным для большей части населения, не говоря уже о малообеспеченных. Казалось бы, переход ко всеобщей платности должен был заставить включить затраты на такого рода потребности в набор услуг прожиточного минимума, но экономически возможности государства не позволяют этого. Сиюминуточный результат - обострение криминальной обстановки, долговременные последствия - снижение образовательного уровня населения, ухудшение его здоровья и разрушение системы культурных ценностей. Поэтому приходится констатировать, что использование в качестве точки отсчета физиологического прожиточного минимума свидетельствует не о приверженности теоретической концепции абсолютной бедности, а о тревожных экономических реалиях.

Что касается непосредственно денежных доходов, то для исследования явления малообеспеченности важен не только их конечный уровень, но и процесс формирования: из каких составляющих они складываются и в каких пропорциях. Соотношение заработной платы, доходов от индивидуальности трудовой или предпринимательской деятельности, пенсий, стипендий, пособий, льгот, налогов и прочих обязательных платежей имеет важное значение для понимания реальной ситуации в низкодоходных группах населения.

Показатели душевого денежного или совокупного дохода образуются в результате внутрисемейного перераспределения и, естественно, зависят от типа и размера семьи, соотношения в ней работающих и иждивенцев. Однако с развитием рыночных отношений, в частности фермерского хозяйства и малого предпринимательства, возможно придется по опыту зарубежных стран переходить к учету в качестве доходной ячейки домохозяйства, независимо от того, является ли оно семейным, или его члены объединены только совместным проживанием.

Естественно, что в условиях ограниченных ресурсов социальная политика направлена в первую очередь на поддержание уровня жизни нетрудоспособных. Однако нельзя упускать из виду необходимость создания для трудоспособных благоприятных условий для самообеспечения.

Слабость распределительной политики заключена и в самой системе назначения социальных выплат, из-за чего нарушается принцип адресности и происходит распыление ресурсов. В этом повинно в первую очередь несовершенное законодательство. Чтобы оценить масштабы необоснованных расходов, достаточно отметить выплату пенсий в полном размере работающим пенсионерам, индексацию общего размера пенсии, а не прожиточного минимума в ее составе, выплату надбавок к пенсиям, компенсации на удорожание товаров для детей, без учета материального положения семей.

Система социальной защиты не определяется только поддержкой малообеспеченных слоев населения или тех, кто не включен в общественное производство (учащиеся, пенсионеры, инвалиды). Она включает в себя защиту и лиц, участвующих в общественном производстве и прежде всего людей, работающих по найму. Осуществляется и через регламентирование в законодательной форме труда (продолжительность рабочей недели, продолжительность и порядок предоставления отпусков, охраны труда и др.) и его оплаты (установление минимальных ставок заработной платы и др.), а также определение прав работников при приеме на работу и увольнение.

1.2 Определение, методы измерения и оценки уровня бедности

Социальная политика, прежде всего, имеет в виду проблему бедности, определяя пути ее ограничения и предупреждения, институты и формы помощи нуждающимся, поскольку бедность рассматривается государством как кризисное состояние в области уровня и образа жизни, преодолеть которое индивид не может полностью собственными силами.

Развитие научного подхода к изучению бедности начинается с момента смены традиционного общества индустриальным, когда она становится проблемой, связываемой с процессами индустриализации и социального реформирования. С этого момента происходит смена установок по отношению к бедным и бедности вообще в массовом сознании и социальной мысли, выделение проблемы в особую сферу познания и поиск научных методов ее видения и разрешения. Законченную формулировку нового видения бедности индустриальной эпохи представила социальная мысль XIX века, заложившая фундамент современной теории бедности и считавшая бедность либо нормой, либо отклонением от норм.

Признание функциональной связи капитализма и бедности привело к рассмотрению явления либо через экономические факторы, сквозь призму экономических отношений и универсальных критериев нужды, выраженных в количественных показателях (сумма дохода, стоимость средств существования и т.д.); либо через физиологические факторы, представленные в виде количества средств существования, необходимых для поддержания физической дееспособности; либо через социальные факторы. Исследователи, обозначив проблему бедности, искали универсальные, абсолютные и количественные характеристики ее проявлений. Общим принципом было рассмотрение бедности через определение ее причины. А в зависимости от точек зрения по этому вопросу предлагалось либо реформировать общество и его социальную структуру, либо изменить человека, самих бедных и их семьи. Качественное изменение восприятия и объяснения бедности происходит с середины XX века, когда оказались тщетными все попытки преодолеть ее экономическими и политическими методами. Было признано, что бедность — это системное, многомерное явление и постоянно меняющаяся величина. [5, С.15]

Критериями ее определения стали признавать возможность и способность следовать преобладающим стандартам потребления и образу жизни большинства населения, а также удовлетворенность своим социальным положением. Очевидно, это более сложная характеристика бедности, чем материальные ресурсы или экономические отношения, или социальные факторы. В 90-ые годы XX века восприятие бедности все более соотносится со стилем (образом) жизни. Образ жизни бедного человека представляется как наличие проблемной связи с первичной группой (семьей), профессиональной группой, социальными службами и местом обитания, вследствие чего наступает невозможность или (и) неспособность включиться в динамику изменений, происходящих в обществе. Ряд авторов в последние годы относит бедность в обществе к этическим категориям. В рамках традиционной культурной семантики, быть бедным — значит быть менее способным, неудачником. Бедный — неудачник с точки зрения естественного отбора. А значит, современное государство не должно включать бедность в свою культуру, оставляя ее в собственном замкнутом пространстве. Бедный для автора этой концепции — носитель культуры, которая не может быть включена в другую культуру.

Следует признать, что современная бедность имеет, в самом деле, широкое многообразие форм, специфических для разных социальных групп, проживающих в зонах бедности и в этом смысле, очевидно, возможно формирование и функционирование субкультуры бедных. Но это означает, что для изучения современной бедности нужны теории и измерительные инструменты, адекватные ее сложной структуре. Россия, с точки зрения проблем бедности, в научном плане представляет особый интерес. Специфика, степень распространенности и длительность бедности населения советского государства придают этой проблеме особый оттенок. Очевидно, что применительно к территории бывшего СССР бедность нельзя рассматривать вне контекста особенностей сложившейся социально-политической системы. Для бывших социалистических стран проблема бедности сегодня, как представляется, в значительной степени не экономическая, а общественно-политическая и социально-психологическая. Несомненно, также, что бедность — это состояние общества, которое, наряду с экономическими, социальными, психологическими характеристиками, имеет исторические корни.

Российскими социологами определение понятия бедности наиболее продуктивно рассматривается во взаимосвязи с понятием богатства, где бедность и богатство трактуются в рамках теории социального развития и благосостояния общества. При этом, благосостояние общества есть совокупность материальных, духовных и социальных благ, находящихся во владении, распоряжении и пользовании отдельных субъектов, социальных групп, общества в целом, предназначенных для удовлетворения потребностей личности. В любом обществе складывается обусловленное представление об уровне и качестве благосостояния, достаточных для нормальной жизнедеятельности человека, для обеспечения условий его физиологического, нравственного и социального воспроизводства. Это представление выступает как социальная норма, а обеспеченность благами ниже нормы, принятой данным обществом, рассматривается как малообеспеченность.

Таким образом, состояние бедности — это несоответствие уровня потребностей и возможностей их удовлетворения. При этом, это несоответствие может наступать в силу разных причин: из-за нарушения социальных связей или из-за неразвитости потребления. Но тогда единственно возможным механизмом установления соответствия между возможностями и потребностями в данной модели будет наличие "третьей" силы. В роли последней может выступать государство, партия, церковь или все вместе, либо в разных комбинациях. Однако, к примеру, государство может представлять группы, которые не заинтересованы в преодолении такого несоответствия, но таким образом преодоление бедности в таком обществе становится невозможным. Следует признать, что главным ресурсом и фактором социального развития любого общества является личность. В том случае, когда интересы личности деформируются (например, подавляются государством, партией или социальной группой), когда она не имеет возможности формировать собственное благосостояние, потому что не имеет доступа ко всей совокупности материальных, социальных и духовных благ, которыми располагает в данный момент данное общество, для нее наступает состояние социального дискомфорта. При этом, последнее трансформируется вначале в чувство социальной несправедливости, а затем состояние социальной напряженности.

Таким образом, бедность — это состояние, которое характеризуется отсутствием доступа личности к совокупности материальных, социальных и духовных благ, имеющихся в данном обществе в данное время, и на основе которого формируются чувства социальной несправедливости, социальной напряженности. И в этом смысле, бедность — это социально-психологическое состояние.

При этом, представляются очевидными внешние формы такого социального явления как бедность. Основными проявлениями бедности как социально-психологического состояния будут являться социальное самочувствие, и социальная напряженность личности во всех ее модусах: семья, социальная группа и т.д.

Основных методов измерения бедности в мировой практике несколько: [5, С.25]

* нормативный (по нормам питания и иным стандартам минимального потребительского набора) иначе — минимальной потребительской корзины;
* статистический, когда в качестве бедных рассматриваются либо 10-15% в общем ряду распределения населения по размерам получаемых душевых доходов, либо часть этого ряда;
* стратификационный, когда к бедным относятся люди, априорно ограниченные в возможностях самообеспечения (старики, инвалиды, неполные и многодетные семьи, дети без родителей, безработные, мигранты и т.п.);
* эвристический, определяющий, исходя из оценок общественного мнения или с позиций самого респондента, достаточный или недостаточный уровень жизни;
* экономический, который определяет категорию бедных возможностями государства в подержании их материальной обеспеченности.

В конце 90-х годов в России был опробован новый методологический подход к верификации проблемы бедности, основанный на оценке деприваций — лишений и исключений в потреблении разных социально-демографических групп населения.

Появились попытки использовать комбинированные методы измерения бедности. Наибольшее распространение в этом плане получил "нормативно-эвристический метод", представляющий сопоставление доходной структуры населения, полученной на основе размера прожиточного минимума и степени удовлетворенности своим "доходным положением" той или иной группой населения.

Отдельно в ряду подходов измерения бедности стоит подход, который можно назвать "непосредственное определение бедности". В этом случае рассматривается какая-то группа или категория людей, жизненная ситуация которых характеризуется рядом признаков, позволяющих на интуитивном уровне признать их бедными. Аналогичным образом определяются бедные и при "административном определении бедности", когда выделяются специальные группы населения — люди пожилого возраста, нетрудоспособные, безработные, одинокие матери, многодетные семьи — как нуждающиеся в социальной помощи.

Определение бедности как социально-психологического состояния, формируемого отсутствием доступа к совокупности материальных, социальных и духовных благ, позволяет для измерения этого состояния использовать комбинированный подход. Очевидно, уровнем благосостояния, уровнем "доступа к благам" выступает размер среднедушевого дохода в тот или иной момент времени: Границей, определяющей доступность или недоступность к совокупности благ, может являться прожиточный минимум. Но эти два, взаимосвязанных друг с другом и однотипных показателя должны быть соотнесены с субъективными оценками своего благосостояния, со степенью удовлетворенности своим положением различных социально-демографических групп, отдельных членов общества сложившимися в условиях доступа или его отсутствия к совокупности располагаемых обществом благ.

Развитие бедности в российском обществе на разных этапах определяли разные факторы. В советское время к бедным относился довольно узкий круг лиц, в основном по демографическим признакам: возрасту, здоровью, утрате кормильца, повышенной иждивенческой нагрузке на работающего. В пореформенный период семейно- демографические факторы, идентифицирующие зону бедности, сменились социально-экономическими факторами: низкий уровень образования, низкий уровень оплаты труда, отсутствие занятости, высокий коэффициент иждивенчества, принадлежность к аграрным группам населения, либо к работникам военно-промышленного комплекса и др.

Некорректная социальная политика, проводимая российским государством в области социальной защиты населения, в ряде случаев усугубила действие некоторых факторов, определяющих бедность и привела к формированию "ловушек" бедности.

В мировой практике преодоления бедности под "ловушкой" бедности понимается такое положение, при котором находиться в состоянии бедности становится более выгодным, чем предпринимать усилия по её преодолению. Сегодня в России более "выгодно" быть безработным, чем работником ряда отраслей; более "выгодно" иметь пять детей, а не три; более "выгодно" быть бедным в сельской местности, а не в городской и т.д. Не способствует сегодня уходу от бедности в России система среднего и среднего специального образования.

Влияние различных по характеру, интенсивности и степени воздействия на положение тех или иных групп, факторов ведет к формированию в обществе различных типов бедности. Определяя структуру бедности, выделяют, традиционную (материальную) и новую (символическую) бедность; либо абсолютную и относительную бедность, в рамках которых различают социальную и производственно-трудовую бедность. Однако, для преодоления бедности в России особенное значение имеет определение природы бедности. В этой связи будет продуктивным подход к определению структуры бедности, когда одним из оснований классификации выступает характер использования индивидом ресурсов для своего жизнеобеспечения. Согласно этому основанию в структуре бедности можно выделить три формы: [5, С.30]

* "паразитическая" бедность;
* "пассивная" бедность;
* "активная" бедность.

"Паразитическая" бедность — это состояние, при котором индивид, семья, группа имеют крайне низкие доходы и крайне ограниченные ресурсы и , при этом, их основная часть предоставляется им обществом. В российском обществе сегодня достаточно распространенными фактами являются бродяжничество, попрошайничество, "профессиональное нищенство" и т.п., что подтверждает необходимость выделения этой формы бедности, поскольку это позволяет говорить об особой субкультуре целой группы населения, а значит и формах преодоления ее.

Следующая форма бедности, которую называют "пассивной" бедностью, имеет другой характер потребления ресурсов. В этом случае количество ресурсов, которое потребляется для жизнеобеспечения также крайне незначительное, но в данной форме речь идет об использовании собственных ресурсов. А ограничение ресурсов связано с некоторыми — объективно заданными условиями существования индивида или семьи: врожденная или приобретенная инвалидность, проживание на территории, относящейся к экономически депрессивным районам, либо территории, перенесшей природные, техногенные и социальные катаклизмы (например, события в Чечне и т.п.).

Третья форма бедности, которая получила название "активная" бедность, также базируется на потреблении, в основном, собственных ресурсов. Но для этой группы населения характерна совокупность действий, позволяющих расширить количество этих ресурсов, а, значит; существует возможность преодолеть состояние бедности.

Еще один подход к определению структуры бедности позволяет определять причины возникновения в обществе этого явления. В этом смысле представляется возможным деление бедности на "институциональную" бедность и "фоновую" бедность. Причины институциональной бедности связаны с невозможностью выполнения индивидом функций занятости и создания необходимых ресурсов. Это может иметь как объективные, так и субъективные основания: болезнь, инвалидность, старость, нежелание работать, склонность к алкоголизму и т.д.

Фоновая бедность связана с проблемами развития "внешнего мира". В основе такой бедности лежат процессы экономической и политической трансформации обществ: смена форм собственности, изменение приоритетов экономического развития, политические и социальные конфликты, природные и техногенные катаклизмы и т д. Большинство специалистов и управленцев сходятся сегодня в том, что основной "поток" бедности в России обусловлен причинами социально-экономического развития общества. В этом смысле мы имеем, прежде всего, дело с фоновой бедностью. Но длительное воздействие причин внешнего порядка, отсутствие государственного регулирования в сфере занятости, приводит к усилению институциональной бедности. В социальной структуре бедных выделяют как традиционные, так и нетрадиционные группы Наиболее продуктивными будут подходы, представляющие структуру бедных в России, включающую три основных элемента: традиционные группы бедных, "трансформационные" группы бедных (имея в виду связь возникновения этих групп с процессами реформирования общества) и "социальное дно" (схема 1). [5, С.15]

В целом, для преодоления бедности как "российского" социального явления необходимо, прежде всего, воздействовать на причины, порожденные экономическим и социально-политическим развитием. Нужно устранить условия и механизмы "расширенного воспроизводства" бедности.

Характеристика бедности как социальной проблемы предполагает анализ соотношения между бедностью и богатством, между социальным равенством и неравенством, которые трансформируются в пропорции между высокообеспеченными, среднеобеспеченными и малообеспеченными слоями населения. Нарушение объективно обусловленной пропорции между данными социальными группами ведет к обострению противоречий в их интересах, а, следовательно, к социальным конфликтам, дисгармонии социального развития общества. Все это способствует тому, что скрытое противоречие в феномене бедности превращается в явное в форме противодействия тех, кто недоволен своим положением, и тех, кто, по мнению первых, ответственен за возникновение такой ситуации. Как правило, это недовольство проявляется в виде требований (выступления в СМИ, митинги, протесты, забастовки и т.д.), адресуемых социальным институтам, конкретным организациям или социальным группам.

Таблица 1.1 Структура бедных в России

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Группа 1 | Группа 2 | Группа 3 |
| "Традиционные бедные" | "Трансформационные бедные" | "Социальное дно" |
| Многодетные семьи | Работники бюджетных сфер | Бездомные |
| Неполные | Пенсионеры | Бывшие заключенные |
| Одинокие пенсионеры | Дети | "Бомжи" |
| Низкооплачиваемые работники | Безработные | Нищие |
| Инвалиды | Работники ВПК | Алкоголики |
| Работники низкой квалификации | Узкоквалифицированные работники | Наркоманы |
| Мигранты | Кадровые рабочие | Беспризорные дети |
|  | Сельские жители | Проститутки |
|  | Вынужденные переселенцы | Беженцы |

Представляется, что угрозой для функционирования и развития российского общества сегодня стали такие последствия бедности (в том виде, в котором она присуща этому организму), как дисгармония социального самочувствия большинства социальных групп, социальная напряженность, значительной части членов социального сообщества. Для бедных групп населения более характерно либо депрессивно- апатичное, либо депрессивно-агрессивное состояние, они отличаются крайне высоким уровнем пессимизма в оценках своего будущего. Состояние бедности формирует высокий уровень тревожности, в значительной степени определяет уровень агрессии и уровень самоорганизации человека.

Именно состояние бедности формирует ситуацию в которой индивиды и группы лишены возможности пользоваться социальными правами, соблюдение которых гарантировано международными, национальными и местными нормативно-правовыми актами.

Доступ к основным политическим правам сегодня в равной степени обеспечен для всех групп населения. Более того, в конце 90-х годов бедными группами населения активно используются возможности этих прав для реализации своих радикальных настроений.

Иным образом выглядит картина использования бедными группами социальных прав: право на образование, право на создание семьи, право на медицинское обслуживание и т.д. В отличие от политических прав, возможности пользоваться социальными правами, соблюдение которых гарантировано и международными, и российскими законами, для ряда групп и индивидов крайне ограничены и эти ограничения связаны с их материальным положением.

Невозможность пользоваться основными социальными правами приводит эту часть общества к отказу от соблюдения принятых в данном сообществе норм и правил социального поведения. Следует признать социальной девиацией ориентацию бедных групп населения в случае ухудшения материального положения на радикальные действия и борьбу с властью, тогда как другие группы в этой ситуации предпочитают искать возможности дополнительного заработка. Именно для групп бедных характерно состояние фрустрации, то есть утраты у значительной части членов общества представлений о "правилах игры", связанной с улучшением своего положения. Заметное, но не решающее влияние оказывает бедность на формирование таких "крайних" социальных девиаций в обществе как наркомания и бродяжничество. Более того, то массовое состояние фрустрации, что присутствует у групп бедных, скорее всего будет усиливать скорость распространения именно таких девиаций.

Ситуация социальной эксклюзии ведет бедные группы населения к формированию социальных девиаций. Отклонение от принятых норм поведения исключает их участие в социальном развитии общества. Это главное противоречие бедности. Разрешение этого противоречия или смягчения его действия в условиях массового состояния бедности, должно стать основной целью российского государства.

Методы измерения и оценки уровня бедности. [7, С.45]

В настоящее время в России идентификация бедности официально осуществляется только по одному показателю — среднедушевому доходу семьи. В качестве индикатора бедности выступает величина прожиточного минимума, методические рекомендации по расчетам которого были окончательно утверждены Правительством РФ в ноябре 1992 года. Используемая методика в значительной степени обусловлена, с одной стороны, ограниченными возможностями информационной базы (социальной статистики), с другой — спецификой социально-экономической ситуации в стране.

Прожиточный минимум исчисляется на основе минимального потребительского бюджета и представляет собой уровень денежного дохода, обеспечивающего приобретение определенного набора материальных благ и услуг, минимально допустимого для поддержания активного физического состояния человека. Его расчеты проводят как в целом для всего населения, так и дифференцированно для различных групп, а именно: для детей до 6 лет, подростков 7 — 15 лет, трудоспособных граждан и пенсионеров.

Расчеты прожиточного минимума базируются на минимально необходимом наборе продуктов питания. В основе продуктовых наборов для всех возрастных групп заложены нормы физиологических потребностей в пищевых веществах и энергии. Наборы продуктов в натуральном выражении включают 11 агрегированных групп продовольственных товаров. Для стоимостной оценки наборов используются средние цены покупки соответствующих товаров, определяемые по данным статистики семейных бюджетов.

Так как минимальный потребительский бюджет помимо расходов на питание включает расходы на непродовольственные товары, услуги и налоги, окончательная величина прожиточного минимума исчисляется путем досчета. На стоимость продуктового набора накладывается фактически сложившаяся структура расходов у 10% наименее обеспеченных семей, которая предварительно несколько корректируется. Корректировка структуры потребительских расходов состоит в исключении расходов, выходящих за рамки минимально допустимых (алкоголь, сбережения и т.д.). Поскольку объем и структура потребления материальных благ и услуг, зафиксированных в наборе, предельно ограничены, исчисляемый в настоящее время прожиточный минимум близок к физиологическому.

Помимо общереспубликанского показателя по той же методике исчисляются региональные уровни прожиточного минимума. Предполагается, что при этом органы исполнительной власти на местах исходят из особенностей потребления и ресурсных возможностей своих территорий.

Несмотря на то, что официальная методика утверждена достаточно недавно, некоторые ее положения уже устарели и приводят к систематическим ошибкам в расчетах.

В кризисной экономической ситуации структура потребления, особенно наиболее уязвимых слоев населения, очень подвижна и неустойчива. Поэтому построение расчета прожиточного минимума на устаревшей структуре потребительских расходов без какой-либо корректировки означает получение заведомо искаженного конечного результата. В фактических расходах населения в последнее время из-за отмены дотаций существенно выросла доля затрат на оплату жилья и коммунальных услуг. Принципиальные изменения в социальной политике государства привели к появлению новых, но неизбежных и достаточно весомых видов расходов: на медицинское обслуживание, образование. Упразднен ряд льгот. Все это оказывается неучтенным при расчете прожиточного минимума по официальной методике. Серьезным просчетом является и то, что в методических рекомендациях не оговорены необходимость и регулярность обновления базовой статистической информации. В настоящее время базовая величина прожиточного минимума ежемесячно корректируется в соответствии с ростом потребительских цен.

Ограниченность официальной методики привела к тому, что территории Российской Федерации, а в ряде случаев и общественные организации, дополнительно рассчитывают локальные величины прожиточного минимума без увязки с официальной методологией. Однако, даже уточненные цифры при отсутствии других критериев определения бедности и в условиях неразвитости социальных служб не позволяют достаточно полно выделить группы населения, находящиеся за порогом нищеты, и организовать эффективную работу по преодолению или хотя бы смягчению бедности.

Очевидно, существует необходимость решения ряда методологических проблем идентификации бедности в условиях слабой статистической базы, неконтролируемости ряда процессов в социальной сфере при стремительном ухудшении показателей уровня жизни населения.

Для ситуаций, подобных российской, видимо, целесообразно использование специальной системы индикаторов бедности, включающей не только экономические, но и социальные, демографические, психологические характеристики, которые в дальнейшем может быть можно свести в интегральный показатель бедности. Более того, не исключено, что в России такая экономическая характеристика бедности, как доход, вообще не является доминирующей, поскольку на протяжении последних десятилетий уровень благосостояния человека измерялся отнюдь не официальным заработком, а доступностью материальных благ и различного рода льгот, не учитывающихся в доходах. Это существенно искажает картину бедности. Бедными зачастую считаются не те, кто на самом деле беден, и в то же время значительные группы действительно нуждающегося населения оказываются вне системы государственного вспомоществования.

Социальные группы населения, традиционно считающиеся у нас бедными — пенсионеры, студенты, неполные семьи — в действительности не так однородны и не составляют основной части нуждающихся. В последнее время перечень групп риска пополнился безработными и вынужденными мигрантами. Вообще, как показывают российские исследования, не существует четко очерченных социально-демографических групп бедных. Границы бедности размыты, и правильнее было бы говорить о факторах риска, толкающих часть населения за её порог. Основным из таких факторов сегодня, безусловно, является наследственный, т.е. рождение в бедной семье. Особой проблемой в нестабильной социально-экономической ситуации становится маргинальная группа, представляющая потенциальную угрозу резкого увеличения масштабов бедности. Следует обратить внимание на то, что в стране, гордившейся в прошлом равенством доходов, эта группа населения очень велика. И изменения ее экономического положения в ходе реформ становятся фактором не только социальной политики, но и социальной стабильности.

Очевидно, применяющиеся сегодня в России критерии бедности дают лишь условную характеристику распространенности и структуры бедного населения. Эти данные не позволяют проанализировать корни бедности и не могут служить действенным инструментом социальной политики государства. Однако, на сегодняшний день они остаются основными характеристиками, описывающими существенные процессы в социальной жизни российского общества.

Осуществление экономических реформ в 90-ые годы, привело к массовой бедности целых слоев и групп населения и четко отделило в России новое время от предыдущего. В то же время, сегодня фактически отсутствуют надежные подходы и критерии измерения бедности. Официально российская статистика может дать лишь очень приблизительные данные об обеспеченности населения.

В российской науке отсутствуют четкие представления о динамике, формах и структуре бедности, что не позволяет иметь продуманную стратегию ее преодоления. Последнее ведет к неэффективному использованию и так крайне ограниченных ресурсов. Конечно, бедность не чисто российское и не сугубо пореформенное явление. Она свойственна любой экономической системе во все времена. Однако, степень и специфика развития бедности в советское время придают этому состоянию в современной России ряд особенностей. В определенном смысле бедность в российском обществе сегодня имеет уникальные черты.

Рассмотрим другой взгляд на бедность – взгляд экономистов. [16]

Обычно бедность трактуется как чисто социальное явление, и, как правило, не рассматривается в "чистой" макро- или просто экономической теории. Такой подход является неоправданным упрощением и ведет к непониманию всего комплекса проблем, связанных с бедностью. А значит, не удается в полной мере разобраться с трудностями развивающихся стран и стран с переходной экономикой (в развитых странах проблема бедности существует в гораздо более мягком варианте, поэтому непонимание этой проблемы не играет там особой роли). Проблема бедности играла и играет огромную роль в постсоветской экономике России, не только как "социальная болезнь", но и как норма поведения и фактор, влияющий на важные макроэкономические переменные и, в то же время, зависящий от них.

Если экономика страны десятилетиями характеризуется низким ВВП (низким настолько, что население в целом не может полностью удовлетворить даже базовые потребности) или низкими темпами его роста, то бедность становится элементом экономической культуры этой страны, элементом, передающимся из поколения в поколение. Бедность оказывается "генетическим фактором", особой нормой поведения, специфическим неформальным институтом. В результате институциональная среда в такой стране формируется и эволюционирует таким образом, что одним из ее компонентов становится бедность.

Бедность как норма поведения проявляется в следующем.

Во-первых, это ориентация всех хозяйственной деятельности индивидов на выживание, а не на развитие и накопление. Сознание людей концентрируется исключительно на удовлетворении базовых потребностей, а прочие виды потребностей исключаются из рассмотрения. В такой среде люди с неохотой переключаются на новые виды деятельности и новые потребительские стандарты. В частности, появление новых товаров и/или товаров повышенного качества не меняет структуру и объем потребления людей. Здесь, например, можно искать причины устойчиво высокого спроса на населения на аудио - и видеопродукцию "пиратов" при наличии предложения лицензионной продукции. Даже небольшая разница в ценах на пиратские и лицензионные товары побуждает "бедняков" покупать только первый тип благ.

Во-вторых, это отсутствие осознания связи между экономическими затратами и результатами. Дело в том, что десятилетия экономического застоя означают, что широкие массы населения не могут поднять свой уровень жизни, как бы они не пытались это сделать. Данное обстоятельство приводит к мыслям о том, что усердный труд и честное предпринимательство не порождают адекватных результатов. Отсюда проистекает деградация "экономического образа мышления", снижение степени "расчетливости" при принятии хозяйственных решений, т. е. падение степени рациональности поведения. Ведь если продуманность выбора не влияет на его последствия, то зачем предпринимать усилия при его осуществлении?

В-третьих, это высокая степень оппортунизма. Нарушение правовых и моральных норм оказывается в бедной стране одним из немногих способов быстрого и "верного" обогащения. В условиях, когда честный созидательный труд не может изменить благосостояние населения, а религиозные нормы находятся в упадке, то значительная часть этого населения "переключается" на "оппортунистические методы поведения".

В-четвертых, это высокая степень "близорукости". Бедные люди обычно не смотрят далеко в будущее и не склонны к принятию решений с учетом долгосрочных последствий таких решений. Это означает, что не принимаются некоторые важные решения, например, касающиеся инвестиций в определенные виды физического и человеческого капитала.

В-пятых, это отрицательное отношение "бедняков" к подавляющему большинству аспектов, связанных с богатством и предпринимательством. Обеспечивающая финансовый успех деятельность трактуется "бедняками" как "плохая", "аморальная", и т.д. Так же трактуется и экономическая культура, связанная с подобной деятельностью. Это приводит к тому, что предпринимательство зачастую оказывается за рамками той части неформальных институтов, которые цементируют институциональную среду "белой" экономики. Основным следствием оказывается высокая степень криминальности бизнеса.

Ясно, что институциональная среда с такими характеристиками не способствует быстрому и устойчивому экономическому росту.

Бедность также имеет непосредственные и серьезные макроэкономические последствия. Они проявляются в поведении людей на конкретных рынках и в характеристиках некоторых макроэкономических функций.

Во-первых, функция потребления в бедной стране характеризуется высокой средней склонностью к потреблению. Но при этом данное свойство может сочетаться с низкой предельной склонностью к потреблению: при увеличении своего располагаемого дохода люди могут быть не готовы к смене потребительских стандартов. В результате они очень сильно увеличивают сбережения. Таким образом, связь потребления с располагаемым доходом нередко оказывается слабой. Тем более слабой оказывается связь данной переменной с перманентным доходом, так как "бедные" люли не склонны к его вычислению.

Во-вторых, при формировании сбережений и осуществлении портфельного выбора "бедняки" в первую очередь ориентированы на то, чтобы иметь некоторый запас на "черный день". Как правило, "традиционная" связь сбережений со ставкой процента не работает в бедной стране. Но сбережения людей могут сильно меняться в зависимости от перспектив "выигрыша от роста курсовой стоимости" [capital gain]. Ведь такой выигрыш может дать шансы на выход из состояния бедности. Поэтому "бедняки" предъявляют повышенный спрос на финансовые активы "пирамид" и прочие "бросовые" бумаги.

В-третьих, в сфере предложения труда "бедняки" ориентированы на высокую степень отлынивания, что отчасти является следствием вышеупомянутой ориентации на низкие стандарты потребления, а отчасти – следствием также вышеупомянутого оппортунизма. Вследствие этого значительная часть работников не накапливает свой человеческий капитал и оказывается не в состоянии работать с продвинутыми технологиями и капиталом.

Итак, бедность порождает негативные институциональные и макроэкономические последствия. С другой стороны, она сама является следствием как институциональных (соответствующие моральные нормы), так и макроэкономических (низкий ВВП и маленькие темпы его роста) причин. Хочется надеется, что тезис по поводу ошибочности трактовки бедности как чисто социального феномена теперь выглядит убедительным. Должно быть ясно, что теоретическое осмысление проблемы бедности не только облегчит социальные трудности большинства россиян, но и прольет свет на многие макроэкономические и институциональные проблемы экономики современной России. В частности, при борьбе с "социальными язвами" необходимо ориентироваться на постепенное исключение "освобождение" экономической ментальности населения страны от бедности.

Основные стратегии преодоления бедности [5, С.40]

В государственной политике в России существуют несколько вариантов восприятия бедности. Официально принятой является модель, основанная на вычислении прожиточного минимума (ПМ) и минимального потребительского бюджета (МПБ) органами статистики, что укладывается в нормативный подход к измерению бедности. Статистические расчеты прожиточного минимума служат инструментом государственной политики доходов, так как являются основой для установления минимальных размеров заработной платы и ее территориальной дифференциации, минимальных пенсий, пособий на детей, стипендий и других денежных выплат, финансируемых из бюджета. А это, в свою очередь, влияет на структуру доходов и расходов населения. Такая установка уменьшает роль трудовых доходов и ведет к формированию патерналистских настроений. Реальное развитие общества подтверждает неэффективность такой государственной политики: при значительном суммарном росте социальных расходов в последнее десятилетие, столь же значительно выросла доля бедных групп населения.

Очевидно, это требует принципиального изменения государственной социальной политики. Государственная социальная политика есть регулирование отношений социальных групп и индивидов по поводу удовлетворения социальных интересов. На разных этапах развития общества действуют различные совокупности социальных групп, а следовательно, у них возникают различные отношения по поводу удовлетворения своих социальных потребностей. И это означает, что государством могут использоваться различные модели регулирования отношений социальных групп и индивидов по поводу удовлетворения социальных интересов. Практика государственного регулирования таких отношений позволяет говорить о наличии двух базовых моделей такого регулирования. Первая модель — это модель социальной политики социалистического государства, основная идея которой заключается в том, что все социальные группы, все члены общества работают на благо общества, а оно обеспечивает каждой группе, каждому члену определенный уровень материального и социального благосостояния, то есть удовлетворения социальных интересов. Общая направленность социальной политики в этой модели, роль государства в ней, тип поведения отдельных членов общества позволяют назвать эту политику патерналистской моделью удовлетворения социальных интересов, для которой характерно жесткое определение государством поведения человека в социальной сфере и охват социальной защитой практически всего населения.

В условиях рыночной экономики реализуется принципиально иная модель социальной политики. Для основной части граждан в рамках этой модели главным принципом удовлетворения социальных интересов должен быть принцип самообеспечения, а принципом государственного регулирования — механизм субсидиарности, то есть, создание возможностей для самообеспечения, самозащиты и частной инициативы членов общества. Предпосылкой этому является усиление позиций индивида, что должно обеспечить соответствующее социальное законодательство, налоговая политика, политика распределения доходов и социальное страхование. Главной целью социальной политики в рамках 2-ой модели является не расширение, а сокращение социальной помощи нуждающимся, поскольку число таких членов по мере роста общественного богатства должно сокращаться.

В современной истории социальной политики Российской Федерации можно выделить два этапа. Первый этап (первые 7-8 лет 90-х годов) характеризовался патерналистской моделью социального развития. Второй этап (конец 90-х годов) составляет переход к так называемой адресной социальной системе. Однако, принципиального изменения "правил игры" в этом случае не происходит. Государство по-прежнему остается главным руководителем поведения человека в социальной сфере, но в силу ограничения ресурсов оно собирается благодетельствовать значительно меньшее число групп. Это патернализм бедного государства, тогда как пришло время отказаться от патерналистской социальной политики и перейти к адекватной современному развитию российского общества субсидиарной модели социального развития. Все программы борьбы с бедностью населения, реализуемые в настоящее время базируются на 2 основных стратегиях. Один тип программ осуществляется без требования трудиться, другой — с требованием трудиться. Большинство программ, принятых в настоящее время в России относятся к первому типу, т.е. без требования трудиться. Однако, принципы субсидиарной социальной политики требуют перехода к программам с требованием трудиться. Это, так называемые, программы обеспечения дохода.

При реализации подобных программ государство и общество неизбежно столкнутся с рядом трудностей. И это будет связано не только с отсутствием необходимых для этого ресурсов. [28, С.45]

Главная трудность в реализации программ обеспечения доходов сегодня связана с неготовностью самих бедных к участию в них. Бедность в России является не только и не столько экономическим явлением, сколько социально-психологическим состоянием. И в этом смысле, преодоление бедности не может быть осуществлено только экономическими мерами. Преодоление бедности потребует целой совокупности социально- психологических мер, реализуемых через множество целевых программ. В качестве обязательных элементов таких программ могут быть:

1. участие самих бедных в принятии решений, связанных с преодолением состояния бедности;
2. организация взаимодействия всех участников борьбы с бедностью, особенно государственных и частных субъектов таких программ;
3. создание системы общественного участия и контроля за ходом и выполнением программ борьбы с бедностью;
4. формирование благоприятного общественного мнения для содействия таким программам;
5. содействие созданию ассоциированных структур не только заинтересованных сторон, но и участников программ преодоления бедности;
6. поддержка законодательных инициатив и деятельности любых групп и сил, направленных на содействие бедным и другие элементы.

Успех в реализации такой стратегии борьбы с бедностью населения будет зависеть в немалой степени от уровня диагностики социального развития и прогнозирования тех или иных его тенденций и характеристик.

Представляется, что результаты изучения феномена и проблемы бедности, разработка новых инструментов диагностики этого состояния и стратегии его преодоления, имеют принципиальное значение для перехода к новой социальной политике и принятия управленческих решений в социальной сфере, отвечающих запросам современного социального развития российского общества.

2. Реализация социальной защиты малоимущих на примере иркутского муниципального образования

Изучение уровня жизни населения необходимо начинать с оценки реального уровня и динамики его денежных доходов, поскольку денежные доходы выступают основным реальным и синтезирующим индикатором уровня жизни. Доход является важнейшим социально-дифференцирующим и экономическим фактором уровня потребления и роста социального неравенства. [9, С.20]

Средний размер фактического дохода на одного человека в семьях из различных социальных слоев населения в 2002г. по сравнению с 2003г. дифференцировался незначительно – от 1500 до 6500 р. на члена семьи, в 2002г. вариация данного показателя находилась в интервале от 3000 до 10800р. (табл. 2.1).

###### Таблица 2.1 Показатели среднего фактического и среднего желаемого душевого дохода в семьях различных социальных категорий, руб.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Категории населения по роду деятельности | Средний фактический размер душевого месячного дохода | | Средний желаемый размер душевого месячного дохода | |
| 2002г. | 2003г. | 2002г. | 2003г. |
| Рабочие | 2011,47 | 4266,37 | 6467,35 | 9578,95 |
| Специалисты (служащие) | 2646,77 | 4474,14 | 7057,35 | 12428,03 |
| Руководители | 4487,44 | 6310,45 | 13777,80 | 19428,57 |
| Предприниматели | 6508,33 | 10770,60 | 11138,90 | 19000,00 |
| Военнослужащие | 1508,40 | 4838,89 | 5850,00 | 10888,80 |
| Пенсионеры | 1509,86 | 3069,90 | 4528,40 | 5998,48 |
| Учащиеся (студенты) | 2904,60 | 3515,94 | 6576,12 | 10236,49 |
| Домохозяйки | 1344,81 | 3347,73 | 3806,25 | 13013,33 |
| Безработные | 1522,50 | 3535,19 | 6600,00 | 8761,90 |

Как показывает таблица, увеличение фактического уровня дохода в 2002г. произошло у всех категорий опрошенных, но наиболее значительно в семьях предпринимателей, военнослужащих и рабочих – почти в два раза. Одновременно возросли и претензии к желаемому уровню доходов на одного члена семьи.

Следует помнить о том, что данные о величине денежных доходов семей, собираемые в ходе массовых опросов населения, как правило, оказываются заниженными. Это происходит как по объективным, так и по субъективным причинам. Искажения связаны в значительной мере с широким распространением теневых доходов. Отчасти такие неточности можно объяснить субъективностью, сознательным искажением, сокрытием реальных показателей при ответах на вопросы о фактическом размере доходов и заработной плате.

Основным источником в структуре доходов населения по-прежнему является заработная плата по основной работе (табл. 2.2.). По результатам опроса 2003г. 80,5% респондентов отметили в качестве источника дохода семейного бюджета заработную плату по основному месту работы; 25,6% – пенсию. В сравнении с 2002г. значительно снизилась доля семей, имеющих доход от дополнительной работы (на 10,3%). Несколько снизилась (тем не менее, занимает не последнее место) доля семей, получающих помощь родственников/родителей/детей – в 2002г. таких семей было19,2%, а в 2003г. стало 12,7%. Интересен факт, что возросла доля семей, имеющих доходы от предпринимательства и разных видов собственности.

Примерно пятая часть респондентов по итогам исследования 2002г. (18,9%) отметили в качестве источника доходов своей семьи личное подсобное хозяйство. В 2003г. личное подсобное хозяйство как источник дохода был отмечен гораздо меньшим количеством респондентов – 1,4% опрошенных выбрали этот вариант. 12,9 и 8,3% опрошенных в 2002г. и 2003г. соответственно указали в качестве источника средств в бюджете своей семьи случайные заработки различного рода. Среди вариантов "другое" наиболее часто отмеченным был приработок (доход) от работы в сети многоуровневого маркетинга.

Таблица 2.2 Источники получения дохода респондентами, %

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Вариант ответа | В среднем по всем опрошенным | |
| 2001г. | 2002г. |
| Зарплата от основной работы | 81,1 | 80,5 |
| Зарплата от дополнительной работы | 19,2 | 8,9 |
| Личное подсобное хозяйство | 18,9 | 1,4 |
| Стипендия | 14,0 | 11,4 |
| Пенсия | 29,2 | 25,6 |
| Помощь родителей и/или родственников | 19,2 | 12,7 |
| Алименты на ребенка | 3,5 | 2,9 |
| Доход от предпринимательства | 6,3 | 8,9 |
| Доход от всех видов собственности (аренды недвижимости, акций) | 5,0 | 8,7 |
| Случайные заработки разного рода | 12,9 | 8,3 |
| Сбережения | 6,9 | 3,9 |

Остановимся на том, доход из какого источника денежных средств является преобладающим по размеру в семейном бюджете (табл. 2.3.). Большинство опрошенных и в 2002 и 2003гг. (72,2% и 77,% соответственно) в качестве преобладающего источника денежных средств в бюджете семьи отметили заработную плату по основной работе. Для 9,8% и 6% в 2002 и 2003гг. соответственно таковым источником выступает пенсия, для 5,7% и 4,1% - доход от предпринимательской деятельности. Около 4% респондентов выделили в качестве основного доход от дополнительной работы и случайных приработков.

Таблица 2.3. Преобладающий источник доходов в семейном бюджете опрошенных, %

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Вариант ответа | В среднем по всем опрошенным | |
| 2002г. | 2003г. |
| Зарплата (включая премии, доплаты, надбавки) | 72,6 | 77,4 |
| Доход от предпринимательства | 5,2 | 4,1 |
| Пособия, компенсации, другие социальные выплаты | 10,9 | 7,9 |
| Доход от личного подсобного хозяйства | 3,1 | 1,2 |
| Доход от дополнительных приработков | 4,6 | 4,1 |
| Другие варианты ответа: помощь родителей; стипендия; сбережения; доход от сетевого маркетинга и др. | 3,1 | 1,5 |

Очень важным в контексте изучения уровня доходов населения является сопоставление оценки фактических размеров и динамики доходов с субъективными представлениями людей о своем материальном благосостоянии относительно среднего привычного стандарта жизни или уровня потребления окружающих людей. Для характеристики относительного уровня доходов населения использован метод самооценок и косвенных вопросов. Данные таблицы 2.4. иллюстрируют, как характеризуют граждане свое материальное положение.

Таблица 2.4. Оценка респондентами материального положения семьи, %

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Вариант ответа | В среднем по всем опрошенным | |
| 2002г. | 2003г. |
| Денег вполне достаточно, чтобы покупать дорогие вещи и вообще ни в чем себе не отказывать | 1,3 | 1,7 |
| Денег достаточно, чтобы часто приобретать нужные товары длительного пользования и высококачественные продукты питания | 13,3 | 17,3 |
| Денег достаточно для приобретения необходимых продуктов питания и одежды, более крупные покупки приходится откладывать на потом | 53,7 | 52,4 |
| Продолжение Таблица 2.4. |  |  |
| Денег сейчас хватает лишь на покупку продуктов питания | 24,6 | 25,6 |
| Денег не хватает даже на приобретение продуктов питания, постоянно приходится "залезать в долги" | 7,1 | 2,9 |

Как видно из данных таблицы, так называемый "средний слой" составлял в 2002г. 53,7% от числа опрошенных, а в 2003г. доля таких семей несколько снизилась - до 52,4%. Уменьшение доли семей "среднего класса" за исследуемый период произошло за счет увеличения доли более состоятельных граждан и уменьшения количества малообеспеченных семей. Увеличение доли обеспеченных и наиболее обеспеченных семей произошло в целом на 4,4%.

Тем не менее, сохраняется острая ситуация в следующем отношении: четверть опрошенных (25,6%) отметили, что доходы их семей позволяют обеспечивать себя лишь продуктами питания – такие люди живут на уровне простого воспроизводства жизненных сил. Увеличение указанной доли населения к 2002г. произошло на 1%. На этой фоне устойчивой тенденции некоторое снижение доли беднейших (которым доходов не хватает, чтобы удовлетворить потребность в полноценной еде и им приходится постоянно "занимать") – на 4,2% - не свидетельствует о кардинальных положительных сдвигах в динамике жизненного уровня, но все же внушает некоторые надежды.

Субъективная оценка респондентами изменения уровня дохода семьи за прошедший год отражает некоторое улучшение материального положения иркутян за исследуемый период (табл. 2.5.). Основная масса опрошенных (41,2%) заявляет о стабильности материального положения их семей. По сравнению с 2002г. доля таких респондентов значительно не изменилась. Около трети опрошенных отметили положительные сдвиги в состоянии семейного бюджета (доля таких респондентов незначительно увеличилась). Уменьшилось на 5,1% по сравнению с 2002г. количество тех, кто отметил снижение уровня материального положения семьи.

Таблица 2.5 Изменения уровня дохода семей за последний год, %

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Вариант ответа | В среднем по всем опрошенным | |
| 2002г. | 2003г. |
| Значительно повысился | 3,1 | 2,1 |
| Несколько повысился | 30,6 | 32,2 |
| Остался на прежнем уровне | 40,6 | 41,2 |
| Несколько понизился | 17,9 | 14,5 |
| Значительно понизился | 5,9 | 4,2 |
| Затрудняюсь ответить | 1,9 | 5,8 |

Полученные данные тесно коррелируют с субъективной оценкой респондентами материального положения их семей (табл. 2.6.). По данным проведенного опроса доля респондентов, оценивающих материальное положение семьи как плохое или очень плохое несколько снизилась (в целом на 5%), а доля оценивающих свое материальное положение как среднее, хорошее или очень хорошее в целом возросла на 2,7%.

Таблица 2.6 Оценка респондентами материального положения семьи, %

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Вариант ответа | В среднем по всем опрошенным | |
| 2002г. | 2003г. |
| Очень хорошее | 0,9 | 2,3 |
| Хорошее | 17,1 | 16,4 |
| Среднее | 54,8 | 56,8 |
| Плохое | 22,9 | 19,3 |
| Очень плохое | 3,7 | 2,3 |
| Затрудняюсь ответить | 0,6 | 2,9 |

Оценка материального положения семьи тесно связано с понятием "прожиточный уровень". Методика оценки уровня жизни, используемая российскими органами статистики (Госкомстатом), свидетельствует о том, что значительная часть населения страны живет за чертой бедности. Однако заметим, что в данном случае основа определения прожиточного минимума некорректна, так как недооценивает все возможные источники получения потребительских благ (например, за счет личного подсобного хозяйства), не учитывает экономию душевых расходов за счет увеличения размера семьи (вследствие совместного потребления жилища, покупки товаров общего пользования и т. д.). Отсюда – заниженная оценка уровня жизни в России. По данным проведенных пересчетов уровня жизни населения исходя не из душевых денежных доходов, а из душевых потребительских расходов семьи, оказалось, что бедность в России не так распространена: ниже прожиточного минимума находятся не 34 - 44% российского населения, как следует из официальных данных, а 24 - 28%. [15, С.23]

Альтернативой точных расчетов и оценки уровня жизни является субъективная оценка своего материального положения, полученная социологическими методами сбора информации результаты которой (на основе полученных в результате исследования данных), представлены выше. Измерения и оценки уровня жизни, проводимые Госкомстатом и социологическими институтами (например RLMS), несопоставимы вследствие различных методических подходов к получению данных, а также сильно смещены: первые занижают, а вторые завышают неравенство и бедность.

Попытка выявить субъективные критерии определения прожиточного минимума привела к следующим результатам: 65,7% в 2002г. и 60% в 2003г. взрослого населения Иркутска (как и три четверти населения России) рассматривают прожиточный минимум как уровень дохода, обеспечивающий "более или менее приличное существование", а не как "уровень физического выживания", соответствующий официальным оценкам (табл. 2.7.). Таким образом, большинство людей прожиточный минимум скорее соотносят со сложившимися в обществе стандартами жизни.

Таблица 2.7. Критерии определения прожиточного минимума, %

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Вариант ответа | В среднем по всем опрошенным | |
| 2002г. | 2003г. |
| Это уровень доходов, обеспечивающий человеку только физическое выживание | 26,9 | 31,3 |
| Это уровень доходов, обеспечивающий человеку скромное, но более или менее приличное существование | 65,7 | 60,0 |
| Затрудняюсь ответить | 7,4 | 8,7 |

В целом при субъективной оценке критериев определения прожиточного минимума, проявляется интересная тенденция. Лица с меньшими доходами скорее склоняются ко второму варианту ответа, определяющему прожиточный минимум как доход, достаточный для "более или менее приличного существования", а лица с более высоким достатком – к первому варианту, характеризующему прожиточный минимум как уровень физического выживания. Это частично можно объяснить тем, что для относительно обеспеченных слоев населения, к которым в первую очередь относится слой предпринимателей, даже средний сложившийся уровень потребления и стандарт жизни, характерный для большинства людей, является неприемлемым и заниженным.

Итак, прожиточный минимум понимается большинством населения не как доход, обеспечивающий уровень физического выживания (который практически соответствует стоимости потребительской корзины, используемой для расчетов прожиточного минимума), а как уровень нормального среднестатистического существования. Доходы значительной части населения страны столь низки, что прожиточный минимум у них не ассоциируется с понятием "физическое выживание", ведь для них размер прожиточного минимума не далек от размера среднего душевого дохода.

Население четко различает понятия "прожиточный минимум" и "бедность". Именно последнее в большей мере ассоциируется людьми с официальными расчетами прожиточного минимума. На вопрос: "Что можно считать признаком бедности?" три четверти респондентов, опрошенных отвечают, что это "нехватка средств на самое необходимое", а 20% - "это нехватка средств, чтобы жить как окружающие" (табл. 2.8.).

Таблица 2.8. Понятие бедности в представлениях респондентов, %

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Вариант ответа | В среднем по всем опрошенным | |
| 2002г. | 2003г. |
| Нехватка средств на самое необходимое | 75,4 | 74,4 |
| Нехватка средств на то, чтобы жить как большинство окружающих | 20,0 | 20,0 |
| Затрудняются ответить | 4,6 | 3,9 |

Сравнение субъективных представлений респондентов о величине доходов, характеризующих прожиточный минимум и уровень бедности, показывает, что в среднем по оценкам населения уровень бедности оказывается в полтора раза ниже уровня прожиточного минимума. Более того, усредненные субъективные оценки уровня бедности заметно ниже официального уровня прожиточного минимума (табл. 2.9.). В 2001г. 37% опрошенных признали в качестве критерия бедности среднедушевой месячный доход в 1000 р., а в 2003г. наибольшая доля респондентов (33,3%) считают, что для бедности характерен доход в размере от 1000 до 2000руб. на одного человека.

В денежном выражении критерии бедности и богатства люди рассматривают с позиции своего статуса, уровня материальной обеспеченности. Так, те, кто имеет более высокие доходы, при опросе указали более высокие уровни среднедушевого семейного доходов для богатой и бедной семьи. Такие респонденты отметили, что имеющие доход на одного человека менее чем 3000 р. считаются малообеспеченными людьми, а получающих доход выше 50000 р. на одного человека уже можно назвать богатыми. Респонденты, среднемесячный доход которых не превышает 3000 р., отметили, что к бедным можно причислить тех, кто получает менее 500-1000 р. на одного человека в месяц, и к богатым – кто имеет более 5000 р.

Таблица 2.9 Критерии бедности и богатства, выраженные через уровень среднемесячных денежных доходов на одного человека

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Размер дохода на одного члена семьи, руб. | Доля населения, считающая, что величина среднемесячного душевого дохода, выше которого семью можно считать богатой составляет, % | | | Доля населения, считающая, что величина среднемесячного душевого дохода, ниже которого семью можно считать бедной составляет , % | |
| 2002г. | 2003г. | 2002г. | | 2003г. |
| до 1000 | 0,56 | 0 | 53,34 | | 27,1 |
| от 1001 до 2000 | 1,75 | 0,4 | 28,71 | | 33,3 |
| от 2001 до 3000 | 1,86 | 0,6 | 11,30 | | 21,4 |
| от 3001 до 4000 | 1,30 | 0,4 | 13,34 | | 4 |
| от 4001до 5000 | 10,0 | 2,8 | 1,48 | | 9,1 |
| от 5001 до 7000 | 4,07 | 1,2 | ,37 | | 0,4 |
| от 7001 до 10 000 | 25,0 | 17,8 | 1,30 | | 3,4 |
| свыше 10 000 | 54,26 | 76,7 | 1,37 | | 1,2 |

Данные и официальной статистики, и социологических исследований, показывают, что население страны в массе своей очень бедно. Оно уже мирится со многими лишениями. Кроме того, весьма значительный разрыв между субъективными представлениями людей о величине прожиточного минимума и о бедности подтверждает, что прожиточный минимум понимается населением, скорее, как средний уровень жизни, сложившийся в данном обществе, соответственно средний уровень доходов. Величина "нормального дохода" (обеспечивающего среднюю для данного общества жизнь) превосходит величину прожиточного минимума примерно на столько же, на сколько прожиточный минимум превосходит бедность. Такая ситуация свидетельствует о бедности общества в целом.

Респонденты разделяют причины бедности и богатства на три группы: зависящие от самих людей (так заявили примерно четверть опрошенных); зависящие от внешних обстоятельств (чуть менее четверти опрошенных); зависящие равной мере и от самих людей, и от внешних обстоятельств (такого мнения придерживаются около 40% респондентов).

В 2003г., в сравнении с результатами опроса 2002г., на 3% больше тех опрошенных, для кого оба эти фактора в равной мере важны и каждый из них по-своему влияет на материальное благосостояние людей.

Таблица 2.10 Причины вхождения в состояние бедности или богатства, %

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Вариант ответа | В среднем по всем опрошенным | |
| 2002г. | 2003г. |
| От самих людей | 25,4 | 26,2 |
| От внешних обстоятельств | 23,5 | 23,1 |
| В равной мере и о людей и от внешних обстоятельств | 40,4 | 43,4 |
| Затрудняюсь ответить | 10,7 | 7,3 |

В этой связи интересен вопрос о том, какие факторы достижения материального успеха в жизни являются наиболее важными (табл. 2.11.). Как показало исследование, из предложенных опрошенным факторов четко выделилась группа факторов-лидеров: образование, упорный труд, связи и знакомства. Личные социальные качества и физические данные по рангу значимости занимают четвертое и пятое место соответственно.

Если сравнить представление о факторах успеха в Иркутске и в целом по России, то наблюдается практически полное совпадение мнения людей. Степень значимости тех или иных условий достижения благополучного положения в жизни среди российского населения располагается в следующей последовательности: "иметь хорошие способности", "иметь хорошее образование" и "упорно трудиться", затем – "иметь нужные знакомства".

При сравнении ответов иркутян на данный вопрос в 2002 и 2003гг., особая разница заметна относительно такого фактора, как "образование". В 2003г. на 10% больше респондентов, расценивающих его как основополагающий фактор при достижении материального успеха в жизни. Также возросло число тех, кто считает, что место жительства определяет место на социальной лестнице. И в меньшей степени люди стали надеяться на упорный труд при достижении материального благополучия.

Таблица 2.11 Значимость отдельных факторов достижения материального успеха в жизни, %

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Вариант ответа | В среднем по всем опрошенным | |
| 2002г. | 2003г. |
| Материальные возможности родителей | 17,4 | 18,4 |
| Образование | 57,3 | 67,2 |
| Личные физические данные | 19,7 | 19,2 |
| Личные социальные качества | 33,0 | 34,3 |
| Готовность нарушать закон | 6,5 | 6,4 |
| Упорный труд | 45,6 | 41,7 |
| Связи, знакомства | 42,7 | 41,7 |
| Место жительства | 2,8 | 4,8 |
| Ситуация в стране | 17,4 | 18,6 |
| Случай, удача | 16,9 | 17,6 |

Большинство респондентов придерживаются той точки зрения, что своими достижениями в жизни они обязаны самим себе. В противовес этому мнению молодежь считает, что высокие статусные позиции родителей значительно способствуют занятию более высоких ступеней на социальной лестнице. Среди личных качеств, способствующих успеху, физическую подготовку и состояние здоровья выделяют рабочие, военнослужащие и пенсионеры. Личные социальные качества (честолюбие, стремление к достижениям, моральные качества и пр.) в большей степени оцениваются как необходимые в достижении успеха почти половиной служащих, руководящих работников и предпринимателей.

От ситуации в стране, от курса социально-экономических и политических реформ вынуждены зависеть больше других пенсионеры и военные. Почти пятая часть руководящих работников и предпринимателей полагают, что в допустимой мере "готовность нарушать закон" может помочь в жизни. На себя и на удачу, случайность в большинстве предпочитают надеяться предприниматели и учащиеся.

Структура потребительских расходов населения города Иркутска

При изучении жизненного уровня населения, кроме сравнения доходов по группам домохозяйств и измерения их реальной величины, оценивают разницу в уровнях душевого потребления продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, структуру и состав расходов среднего размера домохозяйств.

К частным индикаторам уровня жизни относятся показатели потребления отдельных товаров и услуг – на душу населения, семью, по социальным группам, регионам, показатели обеспеченности товарами длительного пользования, жильем, коммунально-бытовыми удобствами. Среди них выделяются натуральные и стоимостные индикаторы. Натуральные индикаторы непосредственно характеризуют уровень потребления, обеспеченности теми или иными благами, например, количество потребляемых человеком продуктов питания и их калорийность. Стоимостные индикаторы отражают затраты на удовлетворение конкретных потребностей и их динамику. Эти индикаторы группируются по видам потребления: затраты на питание, оплату жилья, одежду, предметы длительного пользования, отдых, проведение досуга и т. д.

Прежде всего, оценка материального положения может быть косвенно дана, судя по доле средств, которые семья тратит на приобретение продуктов питания. По оценкам экспертов, если расходы на питание составляют до 30% бюджета семьи, то это обеспечивает нормальное существование индивида и его семьи, от 30 до 70% - простое воспроизводство, свыше 70% - происходит деградация, не хватает средств даже для простого воспроизводства.

Проведенное в 2002-2003гг. в режиме краткосрочного мониторинга исследование уровня жизни и процессов маргинализации населения г.Иркутска показало, что 46,3% и 47,4% опрошенных в 2002г. и 2003г. соответственно имели средства для полноценного существования; чуть более 27% - для простого воспроизводства; 26,5% и 24,9% соответственно - имели доход ниже необходимого уровня жизни (табл. 2.12.).

Оценивая долю расходов на питание в семейном бюджете различных категорий населения, можно сделать вывод, что более тяжелое экономическое положение прежде всего у пенсионеров и безработных, как у слабо защищенных групп населения, несколько более высокий жизненный уровень имеют военнослужащие, а к среднеобеспеченным можно отнести рабочих и служащих различных отраслей и форм деятельности в экономике города. Вполне естественно, что наиболее обеспеченными слоями населения, если судить по данному индикатору жизненного уровня, являются граждане, занимающиеся предпринимательской деятельностью, а также профессионалы высокого класса и руководящие работники.

Таблица 2.12 Доля расходов на питание в семейном бюджете респондентов, %

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Вариант ответа | В среднем по всем опрошенным | |
| 2002г. | 2003г. |
| Четверть | 12,8 | 13,4 |
| Половина | 33,5 | 34,0 |
| Три четверти | 27,2 | 27,6 |
| Почти все | 26,5 | 24,9 |

Снижение уровня доходов в 1990-е гг. отразилось более всего на питании. Его ухудшение имеет качественный характер. Потребление мясных и молочных продуктов (а также рыбы, яиц, фруктов и овощей) в среднем по России упало едва ли не до уровня конца 1950-х и начала 1960-х гг. Возврат к старым тенденциям – к нищенскому хлебно-картофельному типу питания – затронул большинство населения в конце 1990-х гг., не только проигравших в процессе преобразований в стране.

Анализ данных социологического 2003г. опроса позволил сделать выводы о том, что значительная часть респондентов остро ощущает недостаток основных продуктов питания: мяса и мясных продуктов недостает 31,1% опрошенных (это значительно меньше, чем в 2002г.); на нехватку молока и молочных продуктов ссылаются 6,1% анкетируемых (в сравнении с 2002г. доля таких семей снизилась примерно на 10%); рыбных продуктов недостает 11% людей (наблюдается та же тенденция) и более половины недоедают, фрукты и ягоды (табл. 2.13.).

Как видно из таблицы, за исследуемый период прослеживается тенденция улучшения качества питания у иркутян. Так, по итогам исследования 2003г. 40,9% опрошенных отметили, что "в продуктах питания недостатка не испытывают", а в 2002г. таких было только 30,2%. Также, как отмечалось ранее, наблюдается улучшения качества питания по отдельным группам продовольственных товаров.

Таблица 2.13 Потребление продуктов питания домохозяйствами, %

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Вариант ответа | В среднем по всем опрошенным | |
| 2002г. | 2003г. |
| В продуктах недостатка не испытываем | 30,2 | 40,9 |
| Испытываем недостаток в следующих продуктах питания: |  |  |
| Мясо и мясные продукты | 45,5 | 31,1 |
| Молоко и молочные продукты | 16,0 | 6,1 |
| Яйцо | 7,3 | 2,7 |
| Рыба и рыбные консервы | 17,9 | 11,0 |
| Овощи | 10,8 | 13,7 |
| Фрукты, ягоды | 51,9 | 48,3 |
| Конфеты, кондитерские изделия | 24,1 | 17,8 |

Тем не менее, по данным исследования прослеживается неудовлетворенность населения качеством питания (табл. 2.14.). Лишь 18,7% респондентов в 2003г. отметили, что в их семье "питаются так, как им хочется, ни в чем себе не отказывая". Более чем половина опрашиваемых отмечают, что материальные возможности их семьи позволяют обеспечить нормальное полноценное питание (без деликатесов). Причем при аналогичном исследовании уровня жизни населения г. Иркутска в 1988 г. считающих, что их семья питается "хорошо", было 33,3%, в то время как по данным исследования 2002г. таких значительно больше – 43,3%, а по результатам опроса 2003г. – уже 45,7%. Примерно треть опрошенных сказали о том, что питание в их семьях скорее скромное и даже скудное. Более полноценное питание характерно для семей предпринимателей и руководителей, а наименее полноценное – у пенсионеров, рабочих, военнослужащих и безработных граждан.

Таблица 2.14 Оценка полноценности питания семьи, %

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Вариант ответа | В среднем по всем опрошенным | |
| 2002г. | 2003г. |
| Питаемся так, как хочется | 17,6 | 18,7 |
| Питаемся хорошо, но деликатесов позволить себе не можем | 43,3 | 45,7 |
| Питаемся скромно, покупаем продукты подешевле | 35,6 | 31,8 |
| Питаемся скудно, недоедаем | 2,0 | 1,7 |
| Затрудняюсь ответить | 1,1 | 2,1 |

Еще одна статья расходов семейного бюджета – приобретение товаров длительного пользования. Наличие предметов длительного пользования служит более ярким индикатором имущественного и социального положения их владельцев – хотя бы потому, что, в отличие от жилья, предметы длительного пользования относятся к категории собственности, которая гораздо быстрее "наживается" и в подавляющем большинстве случаев является результатом приобретений последнего времени и данного поколения семьи. [27, С.13]

Нас интересовало, в частности, в какой степени произошло обновление домашнего имущества иркутян в 1990-е гг. (табл. 2.15.). За указанный период произошло снижение реальных доходов и жизненного уровня большинства населения, что ограничивало его покупательные возможности и, соответственно, запросы. Одновременно шел процесс как физического, так и морального старения домашнего имущества, которое в основном было приобретено в 1980-е гг.. Поэтому обновление домашнего имущества может служить показателем того, что уровень жизни населения отдельных социальных слоев не снижается.

Если двадцать-тридцать лет назад признаком достаточно высокого благосостояния семьи служило наличие в доме холодильника или телевизора, то сегодня это уже автомобиль, дача, компьютер, моторная лодка, стиральная машина-автомат, мобильный телефон. На сегодня более 30% жителей Иркутска имеют автомобиль, приобретенный после 1990 г., который в нашей стране все еще остается статусным символом потребления.

Таблица 2.15 Обеспеченность населения Иркутска предметами длительного пользования до и после перестроечного периода, %

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Вариант ответа | В среднем по всем опрошенным | | | |
| Опрос 2002г. | | Опрос 2003г. | |
| Куплены до 1990 г. | Куплены после 1990 г. | Куплены до 1990 г. | Куплены после 1990 г. |
| Цветной телевизор | 60,8 | 94,2 | 39,0 | 71,9 |
| Видеомагнитофон (плеер) | 11,9 | 74,2 | 11,2 | 59,0 |
| Видеокамера | 2,5 | 18,9 | 2,7 | 19,4 |
| Музыкальный центр | 6,8 | 42,8 | 4,6 | 36,7 |
| Фотоаппарат | 33,4 | 76,7 | 20,8 | 60,0 |
| Швейная машина | 78,9 | 18,5 | 49,2 | 19,0 |
| Стиральная машина-автомат | 5,8 | 42,1 | 5,4 | 41,2 |
| Стиральная машина обычная | 78,9 | 25,1 | 50,8 | 18,1 |
| Пылесос | 69,6 | 56,5 | 44,2 | 50,2 |
| Персональный компьютер | 1,8 | 34,9 | 1,9 | 33,5 |
| Кухонный комбайн | 7,3 | 26,3 | 6,7 | 24,2 |
| Морозильная камера | 9,6 | 18,9 | 7,1 | 14,4 |
| Холодильник | 87,6 | 63,1 | 61,2 | 47,9 |
| Микроволновая печь | 3,3 | 29,6 | 4,4 | 27,1 |
| Автомобиль | 30,4 | 36,2 | 18,8 | 32,1 |
| Моторная лодка | 2,5 | 3,1 | 1,7 | 1,2 |
| Яхта | 0 | 1,1 | 0,4 | 0,2 |
| Телефон | 44,6 | 66,3 | 35,8 | 49,8 |
| Мобильный телефон / пейджер | 0,5 | 22,3 | 1,2 | 22,1 |
| Дача, дом на садовом участке | 53,9 | 24,8 | 33,3 | 18,8 |

Из перечисленных предметов значимым в сегодняшнее время является прежде всего наличие нового автомобиля, видеокамеры и видеомагнитофона, цветного телевизора, персонального компьютера, мобильного телефона, фотоаппарата, кухонного комбайна.

Если некоторые виды имущества еще остаются индикаторами благосостояния как таковые, то в отношении других, скорее, имеет значение наличие современной и дорогостоящей марки. В этой связи наличие того или иного предмета вообще и наличие недавно купленного того же предмета за последнее время имеет различный социальный смысл. Так, за послереформенный период опрошенные чаще всего покупали цветной телевизор, видеомагнитофон, фотоаппарат, холодильник, устанавливали телефонную связь дома, пылесос.

Нельзя не заметить, что по ряду позиций наблюдается существенное различие в обеспеченности различными видами предметов длительного пользования домохозяйств среди представителей разных социальных слоев населения.

Из приведенных данных видно, что за последнее десятилетие всеми респондентами разных социальных категорий сделано значительное число покупок практически всех видов имущества. Наиболее популярным у всех категорий населения было приобретение цветных телевизоров, видеомагнитофонов, фотоаппаратов, пылесосов, установка домашних телефонов. Эти виды товаров были куплены более чем половиной всего населения.

Особенно большое количество приобретений товаров длительного (в том числе статусного) пользования было сделано наиболее обеспеченными группами населения: предпринимателями, руководителями. Так, почти каждым из предпринимателей в послереформенный период был приобретен цветной телевизор, более чем каждым третьим - видеомагнитофон, видеокамера и мобильный телефон. Последние оставались в начале 1990-х гг. предметом престижного, статусного потребления. Более 80% предпринимателей смогли позволить себе покупку автомобиля. Также чаще, чем другими категориями населения, предпринимателями приобретались такие предметы длительного пользования, как стиральная машина-автомат, пылесос, персональный компьютер, микроволновая печь.

В отличие от предметов длительного пользования, сколь бы престижным они не были, подлинным капиталом является земля, что подтверждается и результатами опроса, отраженными в табл. 2.15. Земельной собственностью, приобретенной после 1990-х гг., обладают более 20% опрошенных. Чаще других категорий населения земельные участки приобретали предприниматели (более половины из данной группы опрошенных) и руководящие работники (более четверти). Необходимо отметить, что при рассмотрении приобретения земельной собственности подразумеваются дачно-садовые участки горожан (размером 4 - 6 соток). Считать капиталом такую земельную собственность вряд ли целесообразно. Она, скорее, является источником натуральной добавки к семейному бюджету в виде продуктов питания и для многих - средством сэкономить на отдыхе. При таком положении представителей всех социальных групп, кроме фермеров, уместно назвать "номинальными землевладельцами". Реальными землевладельцами же считается небольшая часть населения (не попавшая в нашу выборку), которая обладает земельными участками от 0,06 га и более.

Еще одним показателем, характеризующим уровень благосостояния населения, является накопление (табл. 2.16.).

Несмотря на положительные тенденции в повышении уровня доходов и потребления, значительная часть населения не склонна к накоплению денежных средств. 63% респондентов в 2002г. и 59,4% в 2003г. отметили, что не имеют накоплений, так как по их словам, "все уходит на текущее потребление". Столь низкий сберегательный потенциал населения связан с невысоким уровнем доходов, с характером сберегательного поведения населения, с быстрым ростом цен, приводящим к обесценению сбережений, с отсутствием надежных способов сбережений и с большим риском их потери.

Таблица 2.16 Структура сбережений домохозяйств, в % от имеющих накопления

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Вариант ответа | В среднем по всем опрошенным | |
| 2002г. | 2003г. |
| Покупка драгоценностей | 2,6 | 1,0 |
| Покупка автомобиля | 13,8 | 14,7 |
| Покупка дорогих вещей | 21,4 | 16,2 |
| Покупка квартиры, дачи, дома на садовом участке | 15,3 | 16,2 |
| Ремонт квартиры | 24,5 | 29,8 |
| Отпуск, туристические поездки | 13,8 | 20,2 |
| Лечение в санаториях, на курортах | 7,1 | 9,6 |
| Получение образования | 14,3 | 12,6 |
| Помощь детям | 24,0 | 24,2 |
| К выходу на пенсию, на старость | 10,2 | 10,1 |
| Резерв на "черный день" | 40,3 | 39,9 |

Из тех же, кто имеет сбережения, около 40% откладывают деньги на непредвиденный случай, на "черный день"; увеличилось на 5,3% количество респондентов, сберегающих денежных средства для проведения ремонта в квартире; и напротив люди стали меньше тратить средства на покупку дорогих вещей (уменьшение с 21,4% до 16,2% из числа респондентов, имеющих сбережения). Новыми сберегательными мотивами, которые все больше получают распространение в связи с распадом бесплатной советской системы здравоохранения и образования, являются необходимость накоплений для получения образования и для лечения, восстановления здоровья. И почти треть - 24% респондентов, осуществляющих накопления, копят средства на помощь детям (например, для получения образования, для вступления в брак и т. п.).

Вместе с тем наблюдаются и значительные отличия в целях сбережений между разными категориями населения в зависимости от рода деятельности. Для лиц, занимающихся предпринимательским или руководящим делом, покупка одежды, обуви, товаров для дома уже не является столь значимым мотивом, как для лиц менее обеспеченных. Представители высших страт чаще сберегают деньги для отдыха, ремонта квартиры, вложения в собственный бизнес. В этом состоит принципиальное отличие мотивации сбережений более высокодоходных и высокостатусных слоев населения. В рамках опроса также были выявлены предпочтительные формы создаваемых (либо уже существующих) накоплений (табл. 2.17.).

Таблица 2.17 Формы накоплений, вложений денег, наиболее распространенные среди населения, в % от имеющих сбережения

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Вариант ответа | В среднем по всем опрошенным | |
| 2002г. | 2003г. |
| Валюта (доллары, евро и др.) | 28,0 | 23,8 |
| Недвижимость (дом, коттедж, квартира, дача) | 46,0 | 38,8 |
| Земельный участок | 40,1 | 28,3 |
| Драгоценности (ювелирные изделия из драгоценных металлов и камней) | 14,9 | 16,1 |
| Ценные предметы, произведения искусства, антиквариат | 2,4 | 0,7 |
| Товары для последующей продажи | 2,1 | 1,4 |
| Вклады и сбережения в банке | 29,8 | 39,5 |
| Государственные ценные бумаги (облигации) | 1,7 | 0,7 |
| Акции предприятия, на котором работает человек | 15,2 | 10,5 |
| Инвестиции в собственный бизнес | 2,1 | 2,8 |
| Акции финансовых компаний, чековых фондов | 5,9 | 1,7 |

Предпочтением у граждан пользуется форма вложения денежных средств в недвижимость, а именно покупка квартир, дач, а также земельных участков. Этот вид накопления привлекал 46 и 40,1% опрошенных в 2002г. и значительно меньшее число граждан в 2003г. – 38,8% и 28,3% соответственно. На втором месте традиционная форма сбережения денег впрок – вклады в Сбербанке, которой пользовались большей популярностью у 29,8% населения в 2002г. и уже у 39,5% граждан в 2003г. Относительно новой в послереформенный период стала практика перевода национальных денежных знаков в валюту, главным образом в доллары. Причем не обязательно в таком случае образование валютных счетов в сберегательном банке. Эту форму хранения денег выбрали в среднем 28% респондентов, опрошенных в 2002г. и 23,8% в 2001г. Пенсионеры более консервативны в этом плане, предпочитая хранить деньги в рублях. И на третьем месте по популярности мер сохранения капитала находится опыт вложения средств в драгоценности (такие сбережения имеют 14,9% и 16,1% из числа респондентов, имеющих сбережения в 2002 и 2003гг. соответственно) и в ценные бумаги, в особенности в акции предприятия, на котором люди работают. Однако, последнему люди стали доверять меньше, о чем свидетельствует доля выбравших эту форму накопления: 10,5% в 2003г. против 15,2% в 2002г.

Итак, значительное снижение уровня реальных доходов предопределило заметное ухудшение основных показателей потребления и вообще условий жизни большинства населения в целом в 1990-е годы. Но вместе с тем эмпирические данные за 2002 и 2003гг. (о динамике уровня доходов и самооценки своего материального положения, уровня потребления продуктов питания, жилищного и имущественного положения) свидетельствуют о том, что в одних случаях можно говорить о достижении прежнего докризисного и ставшего привычным уровня жизни, в других – даже о его превышении.

3. Система мер социальной защиты малообеспеченных, как направление социальной политики государства (на примере г. Иркутска)

3.1 Анализ социальной помощи малоимущим гражданам

В 90-х годах появилась необходимость в четкой формулировке - "бедность - показатель дохода семьи (или отдельно проживающего человека) с учетом числа ее членов, возраста ее главы и количества детей до 18 лет, соответствует минимальному уровню потребления". Причиной же этому стало резкое снижение доходов у основной массы населения нашей страны и эта самая "бедность" стала преобладать над "обеспеченностью" в количественном выражении. Планы реструктуризации целых отраслей, всевозможные реформы привели к массовому сокращению работающих и началась эпоха выживания.

В нашей стране крайне низкий прожиточный минимум, который не может идти в сравнении с аналогичными расходами населения в развитых странах. А это значит, что большинство населения России входят в группу "нуждающихся" или "малообеспеченных". В настоящее время на территории области применяется величина прожиточного минимума, установленная постановлением губернатора области от 21.10.2003 г. № 620-п. В расчете на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения она составляет 2428 рублей.

Наиболее слабозащищенными в этой группе являются пожилые граждане, инвалиды и семьи с детьми. Бытовая неустроенность, как следствие бедности, приводит к распаду семей, пьянству родителей и, в итоге, социальному сиротству детей. Периодическое повышение размера государственных пенсий не дает возможности вырваться из круга нищеты российским пенсионерам, так как рост стоимости жизни опережает рост размера пенсий.

По данным Иркутского отдела государственной статистики по предварительным итогам Всероссийской переписи населения 2002г. численность постоянного населения г. Иркутска равна 593,4 тыс. человек, из которых каждый пятый является получателем пенсии. Из них около 13 тыс. - числятся по базе жилищно-коммунальных платежей, как одинокопроживающие.

Так как социальная защита сфера особо затратная и зависит лишь от возможностей бюджета города, вызывает озабоченность практика последних лет перекладывания государственных функций на "плечи местных бюджетов", т.е. уменьшение возможностей развития структуры социальной защиты населения, внедрения новых форм обслуживания и оказания помощи населению. Пока же мы только минимально снижаем социальную напряженность реформ, проводимых в нашем государстве через систему субсидий.

Растёт количества детей, проживающих в социально-неблагополучных и маргинальных семьях. На 01.01.03 количество несовершеннолетних детей в г. Иркутске – 130,7 тыс.чел.; количество получателей пособий на детей - 35600 чел. на 45964 ребёнка. В связи с тем, что пособие на ребенка назначается при условии соблюдения критерия малообеспеченности семьи, можно говорить об увеличении количества таких семей в г. Иркутске. Среди указанного количества семей- 7190 неполных (7854 ребёнка), 1558 многодетных. Большинство многодетных семей находится за чертой бедности, на сегодняшний день в них проживает более 5 тысяч детей (2003 г.- 4 тысячи), около 600 детей воспитывается в семьях с пятью и более детьми. Около 6,5 тысяч семей получают пенсию по случаю потери кормильца. На 45 964 ребенка до 18 лет выплачивается "детское пособие", а это значит, что в семьях где живут и воспитываются дети, доход ниже прожиточного минимума.

Во всем мире к традиционно бедным слоям населения относятся многодетные семьи и риск попасть за черту бедности у них несоизмеримо больше чем у других.

В области зарегистрировано 31106 многодетных семей, в которых воспитывается 104364 ребенка. Главное Управление социальной защиты населения подвело итоги выполнения Постановления губернатора области "О мерах по социальной поддержке многодетных семей на территории Иркутской области". В рамках этого документа областной властью осуществлён целый ряд мероприятий. В частности, в 2003 году выделено из областного бюджета 13 000 тыс. рублей на приобретение учебно-методической литературы, которой в первую очередь обеспечивались дети из многодетных семей. За счет средств областного и местного бюджетов разными формами отдыха (социальными столовыми, трудовыми объединениями, путевками в детские оздоровительные учреждения), по предварительным данным, в этом году охвачено 23700 детей из многодетных семей. 3933 многодетных семьи получали различные формы социальной поддержки: материальная помощь, одежда, обувь, продуктовые наборы, топливо, подготовка детей в школу. Многодетные семьи пользуются целым рядом и других льгот, повышающих их материальное благосостояние.

Главным управлением социальной защиты населения администрации области разработан проект областной государственной социальной программы "О мерах по социальной поддержке многодетных семей на территории Иркутской области на 2004-2008 годы", который находится на рассмотрении в экспертном совете. Принятие данной программы позволит повысить социальный статус многодетных семей, улучшить благосостояние многодетных семей, оказать им финансовую поддержку.

Для снижения социальной напряженности и оказания необходимой поддержки именно этим семьям, в соответствии с данными ФЗ, Губернатор Иркутской области подписывает региональный Закон за №45-03 от 13.07.01 "Об областной государственной адресной помощи жителям Иркутской области".

В действительности же до сегодняшнего дня они приостановлены в части финансирования, как особо затратные и, следовательно, если мы хотим помочь малообеспеченному населению своего города или района, то только за счет собственных средств муниципального бюджета. В городе Иркутске уже на протяжении 10 лет ежегодно Решением городской Думы принимается Комплексная программа социальной поддержки населения г. Иркутска, включающая в себя наряду с исполнением финансирования льгот по федеральным законам мероприятия по социальной поддержке малообеспеченного населения, финансируемые за счет бюджета города. Основанием для обращения за помощью является, прежде всего, доход семьи ниже прожиточного минимума при условии, что все лица трудоспособного возраста работают или состоят на учете в центре занятости. Есть и другое условие - трудная жизненная ситуация, т.е. обстоятельства, повлекшие за собой резкое ухудшение материального состояния семьи или одиноко проживающего гражданина. Причем помощь может быть оказана как в денежном, так и в вещественном (натуральном) виде продуктовые наборы, одежда, постельные принадлежности, ежедневные обеды в благотворительных столовых, топливо по установленной низкой цене для проживающих в домах с печным отоплением и т.п. Но это все не может значительно изменить ситуацию для конкретной семьи или человека, так как способствует только поддержанию, а не изменению его материального положения.

Так на 2002 год на социальную политику города было затрачено 275431 тыс. рублей (0,9% от суммы всего бюджета). Из них субсидий на выплату многодетным гражданам составила 55 417 тыс. рублей. На 2003 год расходы на социальную политику составили 260554 тыс. рублей (5,77% от всей суммы бюджета) из которых 55237 тыс. рублей идут на пособие многодетным гражданам.

Обратимся же непосредственно к анализу комплекса мер социальной помощи, реализуемого в г. Иркутске органами социальной защиты. Необходимо отметить, что в последние годы перечень мероприятий социальной поддержки стал более расширенным и стремящимся охватить самые разнообразные слои нуждающегося населения и сферы их жизненных потребностей. Выделяются 3 основных направления социальной помощи:

1. Предоставление социальных льгот и услуг.

- предоставление жилищных субсидий (компенсаций);

- обеспечение топливом по льготным ценам;

- льготное зубопротезирование;

- льготы в оплате за жильё и коммунальные услуги, за проезд в муниципальном транспорте для многодетных семей;

- летний отдых и оздоровление детей из малообеспеченных семей;

- редоставление парикмахерских услуг и услуг бань по льготным ценам;

- оплата расходов по оформлению паспортов в связи с реформой;

- льготный и бесплатный проезд в муниципальном транспорте.

1. Оказание натуральной помощи.

- благотворительное питание;

- обеспечение продуктовыми наборами, в т.ч. диабетическими;

- обеспечение одеждой, обувью, постельным бельём;

- обеспечение школьной формой и школьными принадлежностями;

- приобретение новогодних подарков и продуктовых наборов к праздничным датам;

- обеспечение сурдоприборами и тифлосредствами;

- бесплатная подписка на периодические издания.

1. Оказание материальной помощи (в денежном выражении).

- материальная помощь малообеспеченным семьям и одиноким гражданам, а также семьям и одиноким гражданам, оказавшимся в тяжелом материальном положении;

- материальная помощь работникам муниципальных бюджетных организаций, оказавшимся в трудной жизненной ситуации;

- материальная помощь ветеранам войны и труда, оказавшимся в трудной жизненной ситуации;

- материальная помощь студенческим семьям, имеющим детей в возрасте до 3-х лет.

Анализ эффективности предпринимаемых мер свидетельствует о большей экономической целесообразности первого и второго видов социальной помощи по следующим причинам: социальная служба целенаправленно оказывает помощь в самых необходимых статьях расходов человека; у неё есть возможность приобрести необходимый товар по более низкой оптовой цене, следовательно, адресат получает больше, нежели в случае оказания ему материальной помощи, когда покупателем является он сам. С другой стороны, такой подход рождает потребителя социальных услуг, неспособного впоследствии к самостоятельному и ответственному поведению, и в какой-то степени ограничивает для него свободу выбора. Задача же социальной защиты, несущей социальную помощь нуждающимся, заключается в гибком подходе при выборе вида помощи в контексте конкретной ситуации. Ярким примером принятия подобных решений может служить оказание помощи семьям с детьми, родители которых ведут аморальный образ жизни, сложив с себя груз заботы о собственных детях. В таком случае более целесообразно будет обеспечить детей всем необходимым, в том числе ежедневным питанием. Таким же образом логичнее поступить при оказании помощи людям, утратившим способность к самостоятельному передвижению (инвалидам и престарелым). В целом же, учитывая многолетний опыт работы, следует отметить необходимость и популярность всех перечисленных видов социальной поддержки в их разумном сочетании.

Основным направлением деятельности органов социальной защиты в перспективе представляется разработка новых, более действенных мероприятий социальной поддержки на местном уровне. Приоритетными среди них должны стать меры по поддержке различных категорий семей с детьми: малообеспеченных, многодетных, неполных, неблагополучных; семей, в которых родители являются студентами, безработными, пенсионерами или инвалидами. Большинство из перечисленных категорий семей в настоящее время остаются неохваченными вниманием и заботой со стороны общества, несмотря на их социальную значимость в плане воспитания и непосредственного содержания подрастающего поколения. Поддержка семей с детьми должна вестись по всем направлениям, давая возможность поддерживать полноценное питание, здоровье и развитие детей, что можно достигнуть посредством оказания натуральной помощи. Необходимо обратить внимание на поддержку беременных и кормящих женщин, а также на первичную помощь при рождении ребёнка.

На сегодняшний день стоит вопрос об увеличении размера оказываемой материальной помощи и о сокращении периодичности её оказания (в настоящее время максимальный размер единовременной помощи составляет 1200,0 руб. в год на 1 человека). Поскольку материальная помощь в настоящее время носит эпизодический характер, она не может рассматриваться как действенная мера соцподдержки. Одним из вариантов придания ей более весомого характера может быть введение ежеквартальной денежной помощи с учётом изменяющихся жизненных обстоятельств её получателя. Такая система была предусмотрена принятым три года назад ФЗ "Об адресной материальной помощи", не реализованным, к сожалению, по причине отсутствия финансовых средств.

Не менее остро стоит проблема организации благотворительного питания в социальных столовых и повышение его стоимости, т.к на сегодняшний день питание осуществляется в 3-х точках города, а его цена составляет 10 руб., и то, и другое явно недостаточно для обеспечения всех нуждающихся. Сложность решения данного вопроса усугубляется отсутствием муниципальных столовых.

За последних почти два десятилетия имевшаяся в хозяйствах граждан бытовая техника и предметы длительного пользования пришли в негодность, произвести же их замену люди самостоятельно не в состоянии. В связи с этим, необходимо рассмотреть вопрос о приобретении необходимых нуждающимся вещей в качестве оказания помощи.

Расчеты областного комитета статистики показывают, что в 2003г. для доведения доходов малоимущих групп населения области до уровня прожиточного минимума, именно это предусмотрено упомянутым законом, потребовалось бы более 6 млрд. руб. или около половины доходов областного бюджета.

Приходится признать, что в настоящее время областной бюджет не в состоянии осуществлять финансовое обеспечение государственной адресной социальной помощи всему малоимущему населению области. В условиях ограниченности областных ресурсов актуальной становится разработка территориальных программ сокращения бедности, учитывающих возможности местных бюджетов.

Результаты мониторинга основных показателей, характеризующих уровень жизни населения области в территориальном разрезе, осуществляемый администрацией области, позволяют сделать вывод о наличии глубоких и застойных диспропорций в данной сфере. Причинами этого являются крайняя неоднородность муниципальных образований по уровню экономического развития, состоянию рынка труда, половозрастной структуре населения, урбанизированности и условиям жизни. Различия в уровне бедности и доходов населения - прямое следствие указанных причин.

Подводя итог всему вышеизложенному, остановимся на следующих моментах, руководствоваться которыми необходимо при разработке направлений социальной поддержки:

1.Современная социально-экономическая обстановка в ближайшем будущем не будет кардинально способствовать улучшению ситуации в плане роста материального благосостояния наших нуждающихся сограждан, а, следовательно, уменьшению их числа и круга их проблем.

2. Накопленный опыт работы в сфере социальной поддержки позволил выработать приоритетные направления деятельности, которых следует придерживаться в дальнейшем.

3. Объективно изменяющиеся условия жизни общества диктуют необходимость выработки новых форм и методов работы, направленных на оперативное и эффективное принятие мер по смягчению отрицательных последствий падения уровня жизни отдельных категорий граждан.

3.2 Перспективы и направления реформирования социальной политики в области преодоления бедности в России и в городе Иркутске

Формирование рыночной экономики в России невозможно без действенной социальной политики. Социальная политика в переходный к рынку период должна строится на трех основных принципах: приоритетность проблем социальной защищенности населения; повышение роли личного трудового дохода в удовлетворении социально культурных и бытовых нужд населения и ликвидация на этой основе иждивенчества; организация нового механизма финансирования социальной сферы, т.е. переход от государственного патернализма к социальному партнерству.

Социальная защищенность населения в условиях перехода к рынку требует разграничения социальной поддержки по уровню дохода, степени трудоспособности, а в отдельных случаях – по принципу занятости в общественном производстве. Некоторые слои населения нуждаются в специальный социальных программах. [13, С.33]

Финансирование социальных программ осуществляется не только за счет государственных средств, но и за счет местных бюджетов, средств предприятий, организаций, населения. Определенную роль в социальной защите населения могут сыграть благотворительные фонды социальной помощи. Политика социальной защиты населения в условиях перехода к рынку включает систему социального страхования и общественное вспомоществование.

В современных условиях особую сторону приобрели проблемы безработицы и инфляции. Социальная защищенность от безработицы реализуется через подготовку кадров, организацию фонда помощи безработным с установлением величины пособия. Защитой от растущей инфляции, ощутимо снижающей уровень жизни населения, является индексация доходив т.е. увеличение их номинальной величины для предотвращения снижения реального их уровня.

Индексация осуществляется путем регулирования номинальной зарплаты, доходов, процентных ставок. Индексация может следовать за повышением цен либо предварять его. В первом случае она проводится через определенные промежутки времени. Во втором – заранее делаются надбавки к зарплате с учетом предполагаемого роста цен. Но предварительная индексация нацеливает предприятия на то, чтобы закладывать рост оплаты труда в договорные цены, усиливая тем самым инфляцию.

Проводимая ныне социальная политика характеризуется спонтанностью и зачастую бессистемностью. Ее суть сводится к попыткам нейтрализации уже возникшей социальной напряженности. Принимаемые правительством решения по защите населения отстают от рыночных недугов. Между тем уровень жизни населения является важнейшим показателем правильности экономического курса. Падение благосостояния населения недопустимо не только по гуманным соображениям, но и по экономическим, так как подрывает стимулы к эффективной деятельности. Поэтому социальные гарантии со стороны государства являются важнейшими факторами успешного перехода России к рыночным отношениям.

Переход системного кризиса в России в августе 1998г. в открытую форму обусловил необходимость корректировки проводимой социальной политики. Такая корректировка окажется эффективной лишь в том случае, если будет учитывать не только негативные, но и позитивные результаты реформ 1992-1998гг.

Принятая в 1993г. Конституция Российской Федерации установила, что Россия является социальным государством. Построение государства, которое могло бы быть с полным на то основанием названо социальным, - задача, не решаемая в один день. Переход от страны "развитого социализма" с низким уровнем жизни населения к богатому и процветающему социальному государству очень сложен.

После финансового кризиса августа 1998г. в России увеличились количество жителей с денежными доходами ниже прожиточного минимума и их доля в общей численности населения страны - соответственно с 32,1 млн. и 21,8% в июле до 43,3 млн. человек и 29,5% в ноябре. Вывод кажется однозначным - проводившаяся социальная политика потерпела полный крах.

Вряд ли основную угрозу социальной стабильности в России представляет распад общества на отдельные группы, положительно и отрицательно относящиеся к реформам и имеющие в корне противоречащие друг другу социально - экономические интересы. Основная ошибка "олигархического" периода реформирования заключалась в том, что государство вместо сглаживания имеющихся противоречий путем проведения разумной налоговой политики и эффективного перераспределения в пользу бедных части сверхдоходов, полученных богатыми, фактически бросило бедных(не сумевших адаптироваться к новым условиям) на произвол судьбы и стало покровительствовать крайне немногочисленным богатым.

Высказанные соображения позволяют наметить исходные положения для выработки новой модели социальной политики в России. Конспективно они могут быть представлены в следующем виде.

Первым шагом должна встать разработка Концепции управления социальным развитием России. Концепция управления социальным развитием России призвана наметить контуры общественного устройства России как социального государства и обосновать необходимые действия, которые должны быть осуществлены в ближайшем будущем, так и в более отдаленной перспективе. Все социальные мероприятия имеющихся программ должны быть проверены на предмет их соответствия модели социального государства. [14, С.13]

Следующим шагом должно стать коренное изменение существующей схемы финансирования социальной политики. Остаточный принцип в этой области главенствует и поныне. Между тем можно изыскать источники дополнительного финансирования решения социальных проблем, если проявить известную политическую волю и ввести сверхналоги на сверхбогатство. Речь идет о реальном, а не символическом налогообложении вновь приобретенных или пристроенных объектов недвижимости и дорогостоящего движимого имущества, а также скрываемых ныне от налогообложения личных доходов граждан.

Нужно также в законодательном порядке определить и само понятие "социальное государство". Специальным законом должны быть, во-первых, установлены нижние границы уровня социальной защищенности граждан, во-вторых, названы институциональные структуры и финансовые источники, гарантирующие соответствие текущей ситуации в стране критериям социального государства, в- третьих, четко регламентирована ответственность лиц, принимающих решения (как юридических, так и физических) за несоблюдение положений данного закона.

В государственной политике в России существуют несколько вариантов восприятия бедности. Официально принятой является модель, основанная на вычислении прожиточного минимума (ПМ) и минимального потребительского бюджета (МПБ) органами статистики, что укладывается в нормативный подход к измерению бедности. Статистические расчеты прожиточного минимума служат инструментом государственной политики доходов, так как являются основой для установления минимальных размеров заработной платы и ее территориальной дифференциации, минимальных пенсий, пособий на детей, стипендий и других денежных выплат, финансируемых из бюджета. А это, в свою очередь, влияет на структуру доходов и расходов населения. Такая установка уменьшает роль трудовых доходов и ведет к формированию патерналистских настроений. Реальное развитие общества подтверждает неэффективность такой государственной политики: при значительном суммарном росте социальных расходов в последнее десятилетие, столь же значительно выросла доля бедных групп населения.

Очевидно, это требует принципиального изменения государственной социальной политики. В исследовании определены возможности таких изменений.

Государственная социальная политика есть регулирование отношений социальных групп и индивидов по поводу удовлетворения социальных интересов. На разных этапах развития общества действуют различные совокупности социальных групп, а следовательно, у них возникают различные отношения по поводу удовлетворения своих социальных потребностей. И это означает, что государством могут использоваться различные модели регулирования отношений социальных групп и индивидов по поводу удовлетворения социальных интересов. Практика государственного регулирования таких отношений позволяет говорить о наличии двух базовых моделей такого регулирования. Первая модель — это модель социальной политики социалистического государства, основная идея которой заключается в том, что все социальные группы, все члены общества работают на благо общества, а оно обеспечивает каждой группе, каждому члену определенный уровень материального и социального благосостояния, то есть удовлетворения социальных интересов. Общая направленность социальной политики в этой модели, роль государства в ней, тип поведения отдельных членов общества позволяют назвать эту политику патерналистской моделью удовлетворения социальных интересов, для которой характерно жесткое определение государством поведения человека в социальной сфере и охват социальной защитой практически всего населения.

В условиях рыночной экономики реализуется принципиально иная модель социальной политики. Для основной части граждан в рамках этой модели главным принципом удовлетворения социальных интересов должен быть принцип самообеспечения, а принципом государственного регулирования — механизм субсидиарности, то есть, создание возможностей для самообеспечения, самозащиты и частной инициативы членов общества. Предпосылкой этому является усиление позиций индивида, что должно обеспечить соответствующее социальное законодательство, налоговая политика, политика распределения доходов и социальное страхование. Главной целью социальной политики в рамках 2-ой модели является не расширение, а сокращение социальной помощи нуждающимся, поскольку число таких членов по мере роста общественного богатства должно сокращаться.

В современной истории социальной политики Российской Федерации можно выделить два этапа. Первый этап (первые 7-8 лет 90-х годов) характеризовался патерналистской моделью социального развития. Второй этап (конец 90-х годов) составляет переход к так называемой адресной социальной системе. Однако, принципиального изменения "правил игры" в этом случае не происходит. Государство по-прежнему остается главным руководителем поведения человека в социальной сфере, но в силу ограничения ресурсов оно собирается благодетельствовать значительно меньшее число групп. Это патернализм бедного государства, тогда как пришло время отказаться от патерналистской социальной политики и перейти к адекватной современному развитию российского общества субсидиарной модели социального развития. Все программы борьбы с бедностью населения, реализуемые в настоящее время базируются на 2 основных стратегиях. Один тип программ осуществляется без требования трудиться, другой — с требованием трудиться. Большинство программ, принятых в настоящее время в России относятся к первому типу, т.е. без требования трудиться. Однако, принципы субсидиарной социальной политики требуют перехода к программам с требованием трудиться. Это, так называемые, программы обеспечения дохода.

При реализации подобных программ государство и общество неизбежно столкнутся с рядом трудностей. И это будет связано не только с отсутствием необходимых для этого ресурсов.

Главная трудность в реализации программ обеспечения доходов сегодня связана с неготовностью самих бедных к участию в них. Исследование, проведенное автором, показывает, что бедность в России является не только и не столько экономическим явлением, сколько социально-психологическим состоянием. И в этом смысле, преодоление бедности не может быть осуществлено только экономическими мерами. Преодоление бедности потребует целой совокупности социально- психологических мер, реализуемых через множество целевых программ. В качестве обязательных элементов таких программ могут быть:

* участие самих бедных в принятии решений, связанных с преодолением состояния бедности;
* организация взаимодействия всех участников борьбы с бедностью, особенно государственных и частных субъектов таких программ;
* создание системы общественного участия и контроля за ходом и выполнением программ борьбы с бедностью;
* формирование благоприятного общественного мнения для содействия таким программам;
* содействие созданию ассоциированных структур не только заинтересованных сторон, но и участников программ преодоления бедности;
* поддержка законодательных инициатив и деятельности любых групп и сил, направленных на содействие бедным и другие элементы.

Успех в реализации такой стратегии борьбы с бедностью населения будет зависеть в немалой степени от уровня диагностики социального развития и прогнозирования тех или иных его тенденций и характеристик.

Разработанный метод [5, С.33] социального картографирования дает новые, иногда уникальные, возможности диагностирования социального развития и, прежде всего, бедности отдельных территорий, различных групп населения и общества в целом. Социальное картографирование позволяет определять зоны и тип бедности, фиксировать профиль бедности и оценивать положение и конфигурацию интересующего явления в социальном пространстве, четко ограничивая социальные слои и группы, выступающие в качестве носителей данного состояния.

Представляется, что разработка новых инструментов диагностики феномена бедности и стратегии его преодоления, имеют принципиальное значение для перехода к новой социальной политике и принятия управленческих решений в социальной сфере, отвечающих запросам современного социального развития российского общества.

В качестве общих рекомендаций по борьбе с бедностью можно предложить следующее: [28, С.53]

1. Цель и подцели программы по борьбе с бедностью должны предполагать возможность измерения степени их достижения на основе системы критериев и показателей.
2. Мероприятия по сокращению бедности будут более адресными при условии выделения различных типов бедности (бедные по уровню защищенности, бедные по уровню образования, бедные по жилищным условиям) и использовании комплексной системы индикаторов типов бедности;

По данному пункту я предлагаю использовать следующую методику для выявления адресатов и направления им финансовых средств. Мною в течение 3 месяцев исследовались семьи Куйбышевского района г. Иркутска.

Было опрошено 50 семей, что составляет около 5% семей района.

Из них:

* 60% женщин;
* 40% мужчин.

Из этих мужчин и женщин:

* 20% несовершеннолетних;
* 30% пенсионеры и люди предпенсионного возраста.

Репрезентативность в данной выборке соблюдена.

Бедных по жилищным условиям:

50% - остро нуждаются (не имеют своего жилья, проживают с родителями);

35% - средне нуждающиеся (количество квадратных метров меньше, чем положено на одного проживающегося);

15% - мало нуждающихся (желательно увеличение жилой площади).

Бедные по уровню защищенности:

20% - состоят на учете в социальной защите (многодетные семьи, ветераны воины и тыла, репрессированные, инвалиды);

50% - нуждаются относительно (студенческие семьи с одним ребенком, пенсионеры, неполные семьи);

30% - не нуждаются.

Бедные по уровню образования:

15% - общее;

55% - средне - специальное;

30% - высшие.

Сводные данные по всем типам бедности по Куйбышевскому району отражены в (рис. 1)



Рис. 1 Исследование типов бедности в Куйбышевском районе г. Иркутска

На основании полученных данных строим площадь бедности рис



Рис. 2 Площадь бедности в Куйбышевском районе составляет 4,75 см2 .

Также для сравнения мною был исследован Октябрьский район г. Иркутска

Опрошено 50 семей, что составляет около 3% семей района.

Из них:

* 55% женщин;
* 45% мужчин.

Из этих мужчин и женщин:

* 25% несовершеннолетних;
* 20% пенсионеры и люди предпенсионного возраста.

Репрезентативность в данной выборке соблюдена.

Бедных по жилищным условиям:

35% - остро нуждаются (не имеют своего жилья, проживают с родителями);

40% - средне нуждающиеся (количество квадратных метров меньше, чем положено на одного проживающегося);

25% - мало нуждающихся (желательно увеличение жилой площади).

Бедные по уровню защищенности:

15% - состоят на учете в социальной защите (многодетные семьи, ветераны воины и тыла, репрессированные, инвалиды);

35% - нуждаются относительно (студенческие семьи с одним ребенком, пенсионеры, неполные семьи);

40% - не нуждаются.

Бедные по уровню образования:

15% - общее;

45% - средне - специальное;

40% - высшие.

Сводные данные типам бедности по Октябрьскому району отражены в (рис. 3)

Рис. 3 Исследование типов бедности в Октябрьском районе г. Иркутска



На основании полученных данных строим площадь бедности рис



Рис. 4 Площадь бедности в Октябрьском районе составляет 4 см2 .

Для сравнительного анализа нельзя слаживать показатели этих трех групп. Мы рассчитали площадь двух районов г. Иркутска. Эта методика необходима для сравнительного анализ разных типов бедности по районам города, а так же для определения направления и адреса получателя помощи. Считаю, что данный способ, возможно, использовать для работы в отделах социальной защиты. Также это позволит наглядно показать основные проблемы выбранной категории. В нашем случай - это жилье, которое в настоящий момент не доступны для подавляющего большинства наших сограждан. Решением данной проблемы могла бы стать ипотечное строительство и долгосрочные кредиты банков для бюджетников (врачи, учителя, военные). Это позволит снизить площадь бедности. Хочу отметить, что можно ввести дополнительные показатели для более точной оценки, но и увеличило трудоемкость подсчетов.

1. Сложившуюся систему показателей распространения бедности можно дополнить показателями, характеризующими дифференциацию бедных по доходам (глубина бедности, разрыв в уровне бедности, профиль бедности), что позволит отследить влияние управленческих решений и программ на изменение положения конкретных категорий бедных по доходам.

С помощью того же исследования мы определяем профиль бедности.

По виду мы можем дифференцировать доход на следующие виды:

1. денежный доход;
2. натуральный доход;
3. субсидии.

По сумме дохода на одного человека:

1. до 500 рублей (сельские жители, живущие в отдаленности от районных центров);
2. от 500 – 1500 рублей (жители крупных поселений);
3. от 1500 – 2500 рублей (жители областного центра и районных городов);
4. от 2500 рублей и выше.

На основании этих данных мы спрогнозируем виды дохода в зависимости от получаемой суммы. На рис. 5 показаны виды дохода в сумме до 500 рублей.



Рис. 5 Виды дохода при сумме дохода до 500 рублей (сельский)

На рис. 6 показаны виды дохода при сумме от 500 – 1500 рублей.



Рис. 6 Виды дохода при доходе в сумме от 500 – 1500 рублей (крупные поселения)

На рис. 7 показаны виды дохода при получаемой сумме от 1500 – 2500 рублей.



Рис. 7 Виды дохода при доходе в сумме от 1500 – 2500 рублей (города)

Исследование показывает, чем меньше доход у человека, тем больше в его жизни играет роль натуральное хозяйство. Также удалось выяснить, что третья группа доход от 1500-2500 рублей (город), самая многочисленная, живущая за счет денежного дохода (заработная плата, пенсии, стипендии) и субсидий (льгот). Эта группа живет ниже прожиточного минимума в 3000 рублей, а значит, ее можно отнести к категории бедных. В решении данной проблемы государство должно принимать активное участие. Если заработная плата будет расти и оперативно индексироваться в зависимости от роста инфляции, структура расходов останется неизменной, а социальная помощь сохранится в существующих пропорциях, то возможно минимальный размер оплаты труда (МРОТ) подтянется к прожиточному минимуму. Тем самым мы добьемся сокращения бедности в группе занятой работой в бюджетной сфере (учителя, врачи, мелкие чиновники). Отказ государства от льгот в пользу выплаты денежных дотаций и переложение этой обязанности на местные бюджеты больно ударит по пенсионерам, т. к. даже бесплатный проезд позволяет многим из них вести натуральное хозяйство. Так же вызывает беспокойство и тот факт, что субъекты федерации сами будут устанавливать размер денежных выплат положенных место льгот. Ведь разница между бюджетами Иркутска и Москвы составляет сотни разы.

Под разрывом в уровне бедности предполагается процентная разница между различными профилями бедности. Глубина бедности высокий процент данного профиля бедности.

В нашем случае можно сказать, что разрыв небольшой и глубина небольшая.

1. В случае применения многоаспектных обследований домохозяйств по уровню жизни целесообразно использовать стандартные апробированные методики (LSMS, в частности), позволяющие осуществлять сопоставления на различных уровнях, в том числе международном;
2. Качественные методы сбора информации должны использоваться более активно для решения проблем борьбы с бедностью, что позволит сделать количественные исследования более обоснованными и осмыслить (переосмыслить) содержание понятия "бедность" и новых проблем, которые порождает это социальное явление;
3. Для повышения эффективности программных мероприятий и сокращения малоэффективных программ необходимо использовать методики, позволяющие определить степень их воздействия на проблему бедности. В связи с этим целесообразно использовать рекомендации, разработанные при поддержке Всемирного банка.

На уровне города Иркутска, в частности, считать приоритетным направлением принятие и реализацию на практике концепции сокращения масштабов бедности, которая базируется на соблюдении следующих положений: [28]

* Традиционная борьба с бедностью и оказание адресной социальной помощи по принципу "раздаточной экономики" должны быть распространены исключительно на категорию "бедных". Адресная система социальной поддержки предполагает интеграцию и координацию баз данных о получателях социальных пособий, льгот и выплат (баз данных БТИ, ГАИ, Налоговой службы, ЗАГСа и др.), а персонифицированный учет таких получателей позволит избежать необоснованного дублирования при предоставлении помощи конкретным нуждающимся домохозяйствам.
* Содействие обеспечению роста денежных доходов и уменьшению их дифференциации на основе увеличения зарплаты, усиления адресной, укрепления социальной безопасности граждан, подверженных риску существенного ухудшения материальной обеспеченности. Выйти с предложениями в Правительство России об ускорении принятия Федерального Закона "О минимальных социальных стандартах".
* Следует обеспечить "прозрачность" системы социальной защиты (четкая отчетность, создание единого банка данных малоимущих семей, контроль за использованием средств), а также скоординированность действий всех служб и подразделений по социальной защите.
* Необходимо формировать социально ориентированный бюджет города. Главное условие борьбы с бедностью — социально ориентированная бюджетная политика, требующая изыскать средства для такой борьбы в городском бюджете. Один из основных путей решения этой задачи — увеличение доли налоговых отчислений, остающихся в городе.
* Количественные масштабы социальной помощи должны быть достаточными для того, чтобы не вынуждать "бедных" к криминальному поведению, и в то же время не излишними, чтобы не порождать иждивенческие отношения данной группы.
* Политика по отношению к "условно бедным" должна быть принципиально иной и строиться по принципу расширения возможностей для их самообеспечения (содействие сохранению и созданию рабочих мест; разработка городских программ социальной защиты безработных; содействие полной или неполной занятости частично трудоспособных и желающих работать пенсионеров, инвалидов, подростков; борьба с причинами, способствующими увеличению масштабов бедности; усиление работы по социальной реабилитации лиц, отбывших уголовное наказание, и др.).
* Эффективная разработка и реализация программы невозможны без вовлечения "богатых" — как в качестве спонсоров и организаторов осуществления отдельных проектов, так и в качестве идеологов ценности труда, образования и здорового образа жизни. Для достижения этой цели следует предпринимать целенаправленные усилия по привлечению к решению данной проблемы общественности и созданию системы меценатства, попечительства. На первом этапе действия такой структуры необходимо получение быстрого результата: организация помощи малообеспеченным "из рук в руки", создание пунктов приема одежды и бытовых товаров, бывших в употреблении, создание открытых площадок и бесплатных столовых в микрорайонах для оказания помощи бедным; проведение газетного или телевизионного марафона с получением быстрой информации от населения и идей по преодолению бедности, непрекращающихся акций поддержки бедных слоев, благотворительных конкурсов, выставок, а также учреждение специальных премий мэра; объявление в городе "года борьбы с бедностью" и т.д.
* Системная реализация программы при компетентной деятельности службы PR (связи с общественностью) является мощным фактором социальной и политической консолидации общества.
* Исполнители конкретного проекта не могут быть контролерами расходования средств, а целевое использование последних должно гарантироваться спонсорам и организаторам проекта статусными лицами города: мэром и др.
* Разработать концепцию повышения уровня жизни населения города, включив в нее:
* необходимость проведения систематических научно-практических исследований процессов изменения доходов различных групп населения
* необходимость принятия социальных программ, учитывающих повышение уровня доходов одиноких пенсионеров, студенческих семей, антисоциальных личностей и др.
* необходимость определения социальных групп населения, нуждающихся поддержке государственных органов, фирм и предприятий, общественных организаций в целях увеличения их доходов.

Заключение

Современная социально-экономическая ситуация в России характеризуется таким явлением, как небывалое расширение масштабов бедности. Последнее десятилетие характеризуется особенно резким увеличением численности бедного населения. Это подтверждается и данными статистических органов, и результатами многолетних социологических исследований уровня жизни населения, в том числе проводимыми в г. Иркутске и Иркутской области.

Расширение масштабов бедности в обществе стало одним из самых негативных последствий рыночных преобразований в России. Выталкивание огромных масс людей в маргинальные слои, на обочину социально-экономического процесса уже сегодня рисует нелицеприятные картины нашей действительности. С одной стороны, обнищавшее население является балластом для российской экономики. Это те люди, для которых достижение нормального уровня жизни становится невозможным в силу не только объективных экономических условий и причин, но также и их субъективного отношения к жизни. С другой стороны, подобная категория членов общества становится источником возникновения и распространения всевозможных деструктивных социальных явлений и процессов. Все более распространяющаяся субкультура бедных и маргиналов вследствие расширения своей социальной базы становится способной оказывать более сильное влияние на социокультурные ценности и установки общества в целом. Уже сегодня мы отмечаем падение нравственности в обществе до критического уровня, нигилизм, распущенность. С политической точки зрения маргинализация россиян на руку представителям экстремистско настроенных партий и течений, поскольку политически активная часть так называемого протестного электората и составляет необходимую политическую базу для претворения в жизнь намеченных целей.

Итак, явление массовой бедности налицо в России, что и обусловливает необходимость глубокого изучения и объяснения ее закономерностей в целях формирования адекватных мер, которые позволили бы снизить остроту возникшей проблемы. Опираясь на статистические и социологические данные представляется возможным предложить комплекс мероприятий, обеспечивающих социальную безопасность региона, по следующим направлениям:

1) преодоления бедности и формирования среднего класса (принятие и реализация концепции сокращения масштабов бедности; формирование социально ориентированной социальной политики, дифференцированной по отношению к различным категориям населения; расширение "среднего класса" за счет поддержки малого и среднего бизнеса, пересмотр политики заработной платы, разработка программ жилищного строительства, создание условий, обеспечивающих доступность медицинских услуг и образования);

2) социальная защита отдельных групп населения (сохранение и развитие системы льгот и материальной поддержки пенсионеров, инвалидов, ветеранов; обеспечение предоставления адресной социальной помощи; развитие специализированных реабилитационных центров для различных категорий населения);

Реализация данного комплекса мероприятий может существенно "сгладить" основные составляющие социальной напряженности в регионе, создать условия относительной социальной комфортности. Несомненно, осуществление некоторых предложенных мероприятий требует определенных финансовых затрат и возможно лишь в перспективе. В то же время часть из них не ориентированы на значительные капитальные вложения и могут быть реализованы в ближайшем будущем.

Список литературы

Комплексная программа социальной поддержки населения г. Иркутска на 2002 г.

Конституция РФ

Отчет о работе Департамента социальной защиты населения г.Иркутска за 2002 г.

Положение об оказании материальной помощи малообеспеченным жителям г.Иркутска от 18.07.02

Автореферат диссертации Вавилиной Н.Д. на соискание ученой степени доктора социологических наук "Бедность в России как социальное явление и социальная проблема (социологические аспекты) – Москва, 2000.

Айвазян С., Колесников С. Уровень бедности и дифференциация населения России по расходам: Микроэкономика 2 (поведение домохозяйств) / Российская программа экономических исследований. – М.: РПЭИ / Фонд Евразия, 2001. – (науч. доклады 2001 № 01/01).

1. Бедность: альтернативные подходы к определению и измерению. - М.- Московский центр Карнеги. -1998
2. Беляева Л.А. Социальная стратификация и средний класс в России: 10 лет постсоветствого развития. – М., 2001.

Богомолова Т., Тапилина В. Мобильность населения России по доходам в середине 90-х годов: Микроэкономика 2 (поведение домохозяйств) / Российская программа экономических исследований. – М.: РПЭИ / Фонд Евразия, 2000. – (Науч. докл. 2000, №99/11).

1. Винокуров М.А., Токарская Н.М., Токарский Б.Л., Марасанова А.А., Нефедьева Е.И. Динамика уровня жизни: влияние на структуру жизненных установок и маргинализацию городского населения (по результатам социологических исследований населения г. Иркутска). – Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2002.
2. Волкова Л.Т. Минина В.М. Стратегия социологического исследования бедности. //СОЦИС.-1999.-№1.
3. Денисов. Н. Социальная политика: цели, принципы, механизмы реализации // Экономист – 1995, № 11
4. Кокин Ю. Основы политики доходов и заработной платы на перспективу // Человек и труд, №12, 2000.
5. Концепция социальной политики в России: Из доклада Института социально - экономических проблем народонаселения РАН // Общественные науки и современность - 1994 г. № 6.

Корчагина И., Овчарова Л., Турунцев Е. Система индикаторов бедности в переходный период в России: Микроэкономика 2 (поведение доaмохозяйств) / Российская программа экономических исследований. – М.: РПЭИ / Фонд Евразия, 1999. – 62с. – (Науч. докл. 1999, №98/04).

1. Материалы Интернет конференции "Поиск эффективных институтов дляРоссииXXIвека": "Бедность как часть экономической ментальности субъектов постсоветской экономики в 1990-е годы" - И.В.Розмаинский http://ecsocman.edu.ru/db/msg/121747
2. Меннинг Н. Социальная политика, рынки труда, безработица и семья в России // Мир России, №1-2, 1998.
3. Мир России - №1-4. 2000-2003гг.
4. Мониторинг общественного мнения - №1-6. 1998-2002г.
5. Политика доходов и заработной платы: учеб.пос. / Под ред. П.В. Савченко и Ю.П. Кокина. – М.: Юристь, 2000.
6. Рукавишников В., Халман Л., Эстер П. Политические культуры и социальные изменения. Международные сравнения. – М.: "Совпадение", 1998г. с.61.
7. Смирнов С.Н. Региональные аспекты социальной политики. – М., 1999.
8. Социальная защита: содержание и понятие // Человек и труд, №11, 2000г.
9. Социальная политика в период перехода к рынку: проблемы и решения: Сб. Статей / Под ред. А. Ослунда; Моск. Центр Карнеги. - М., 1996.
10. Социальная политика: реформа социального страхования // Общество и экономика - 1995 г., № 10 – 11.
11. Средний класс в современном российском обществе. – М.: "Российская политическая энциклопедия", "Российский независимы институт социальных и национальных проблем", 1999.

Средний класс в современном российском обществе. М., 1999.

Стратегия преодоления бедности, повышения уровня жизни населения и формирования среднего класса (по материалам социолого-статистических исследований в Иркутской области) / Под науч.ред. М.А. Винокурова и Н.М. Токарской. – Иркутск: Изд-во ИГЭА, 2001.

1. Стратегия социального развития России на ближайшие годы // Человек и труд, №10, 2000г.
2. Суринов А.Е. Доходы населения. Опыт количественных измерений. – М.: "Финансы и статистика", 2000.
3. Уровень жизни населения Иркутской области: стат.сборник. – Иркутск, 2000.
4. Шкаратан О.И. Социальная политика в контексте постсоветстской экономики // Мир России, №1-2, 1998.
5. Шмидт. Г. Социальная политика как составная часть социальной рыночной экономики // Вести Московского университета. Серия 6. Экономика - 1994г., № 5, стр. 31 - 47.
6. Экономика труда и социально-трудовые отношения: Учеб. для вузов / Под ред. Меликьяна Г.Г., Колосовой Р.П. - М:.: Изд. МГУ, 1996.
7. http://socgrant.isea.ru
8. http://www.ecsocman.edu.ru
9. www.socnet.narod.ru