

УДК 316.334.52
ББК 60.541.32
Б 382

Авторский коллектив:

доктор социол. наук Сергиенко А.М. (введение, гл. 1-3, пп. 5.1, 6.1-6.3, гл. 7-8, заключение); Анисимова М.М. (пп. 1.1-1.2, 2.2, 7.1, 7.4); Иванова О.А. (гл. 5); Перекаренко Ю.А. (гл. 4); Рзаева С.В. (пп. 6.1, 6.4, 7.3); канд. социол. наук Решетникова С.А. (п. 7.2); канд. социол. наук Родионова Л.В. (п. 2.2, гл. 4, пп. 6.4, 8.2, заключение); Сергиенко Ю.В. (п. 6.2)

Научный редактор: доктор социологических наук, проф. А.М. Сергиенко

Рецензенты: доктор социологических наук, проф. А.Я. Троцкий;
доктор социологических наук, проф. С.Г. Максимова

Б 382 Бедность сельской России в условиях модернизации экономики: процессы и механизмы формирования и преодоления: коллективная монография / под общ. ред. д.с.н. А.М. Сергиенко. – Барнаул : АЗБУКА, 2014. – 330 с.
ISBN 978–5–93957–692–5

В монографии представлены результаты комплексного анализа проблем бедности сельских территорий в регионах аграрной специализации, рассмотренных на примере Алтайского края и Республики Алтай. Дается оценка масштабов, динамики и глубины бедности сельского населения, особенностей ее формирования и механизмов преодоления в 2000-х гг. и начале нового десятилетия. В фокусе исследования – не только материальное положение различных групп бедных, но и проблемы доступности различных социальных услуг, рабочих мест, нарушения прав на сельском рынке труда и другие лишения. Показана значимость не только государственной социально-экономической политики, но и сельского сообщества в решении проблем бедности.

Монография адресована научным работникам, преподавателям высших учебных заведений, аспирантам, студентам и магистрантам, чьи научные интересы связаны с изучением бедности, социологии села, региона, социальной политики. Результаты исследования могут представлять интерес для органов государственного и муниципального управления при формировании научной базы совершенствования системы управления социальным развитием села, для разработки соответствующих федеральных и региональных программ. Книга также адресована сельскому бизнес-сообществу и общественным организациям на селе, заинтересованным в повышении социального эффекта от их участия в социальной поддержке бедных.

Коллективная монография подготовлена при поддержке Российского гуманитарного научного фонда в рамках проекта «Сельская бедность в России: современные тенденции, социальные механизмы формирования и преодоления» (№ 11-03-00667а). При реализации проекта использовались также средства государственной поддержки, выделенные Институтом общественного проектирования в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 08 мая 2010 года № 300-рп (договор №001/К от 11.01.2011).

ISBN 978–5–93957–692–5

- © Коллектив авторов Алтайской лаборатории ИЭОПП СО РАН, 2014
- © Центр социально-экономических исследований и региональной политики, 2014
- © Оформление. Издательство «АЗБУКА», 2014

РАЗДЕЛ 3

**ФАКТОРЫ ФОРМИРОВАНИЯ
И ПРЕОДОЛЕНИЯ БЕДНОСТИ
В СЕЛЬСКОЙ РОССИИ**



Глава 6. ОСНОВНЫЕ ФАКТОРЫ И ПОСЛЕДСТВИЯ ФОРМИРОВАНИЯ БЕДНОСТИ В СЕЛЬСКОЙ РОССИИ

6.1. Факторы и причины возникновения и распространения сельской бедности

Экспертная оценка социально-экономической ситуации в сельской местности. Социально-экономическая ситуация в стране, регионе, конкретном территориальном образовании относится к одному из важнейших факторов внешней среды, формирующих сельскую бедность. По мнению большинства экспертов – руководителей региональных и муниципальных органов управления и директоров сельских предприятий социально-экономическая ситуация в исследуемых регионах (районах, поселениях) неоднозначна, можно отметить как положительные, так и отрицательные результаты в развитии экономики и социальной сферы. Среди остальных экспертов больше тех, кто негативно оценивает ситуацию в экономике и социальной сфере: более трети – как кризисную и каждый десятый – как стадию развития. Таким образом, *в настоящее время социально-экономическая ситуация способствует формированию и росту масштабов бедности на селе.*

По мнению представителей органов управления и директоров сельских предприятий, мировой финансовый кризис повлиял на положение предприятий, однако это влияние нельзя назвать значительным. И связано это в первую очередь с тем, что материальное положение сельских жителей было и остается стабильно тяжелым. Директора предприятий отмечают, что в эти годы доходы предприятия несколько снизились, что привело к незначительному сокращению зарплаты, и лишь в редких случаях – к задержкам выплат и ее существенному снижению. Большая часть представителей власти считает, что сократилось количество рабочих мест в сельской местности, сократилась заработная плата в бюджетной сфере.

Анализ *рейтинга социально-экономических проблем села* показал, что подавляющее большинство экспертов – представителей власти и общественных организаций к наиболее острым социально-экономическим проблемам села относят, во-первых, низкий уровень заработной платы, несоответствие ее трудовым затратам работников, во-вторых, безработицу, отсутствие подходящих рабочих мест и связанные с этими проблемами низкого уровня жизни и бедности сельского населения (Приложение 3, табл. 3.2-3.4). Более трети экспертов среди острых выделяют также демографические проблемы (сокращение численности селян из-за снижения рождаемости, роста смертности) и миграцию молодежи из села, соответственно, не воспроизводятся трудовые ресурсы, не хватает квалифицированных рабочих и специалистов. Столь же часто отмечаются проблемы инфляции, что, как следствие, приводит к сокращению реальных доходов и росту бедности. Далее, эксперты указывают на такие важные проблемы, как жилищные, низкий уровень социальных гарантий (маленький размер пенсий, пособий и др.), ухудшение здоровья сельского населения, духовно-нравственный кризис сельских жите-

лей (пессимизм и апатия и т.п.). В целом *все эксперты*, включая директоров предприятий, *практически единодушны в том, что проблема бедности сельских жителей является актуальной в их регионе* (районе, селе).

Рейтинг личных (семейных) проблем бедных сельских жителей. В качестве одной из методологических предпосылок анализа факторов и причин возникновения сельской бедности нами был выбран рейтинг личных и семейных проблем бедных селян, полученный на основе оценок сельского населения и экспертов.

В рейтинге главных проблем, с которыми столкнулись лично сельские бедные или их семьи, лидирующие позиции занимают сегодня социально-экономические проблемы (рис. 6.1).

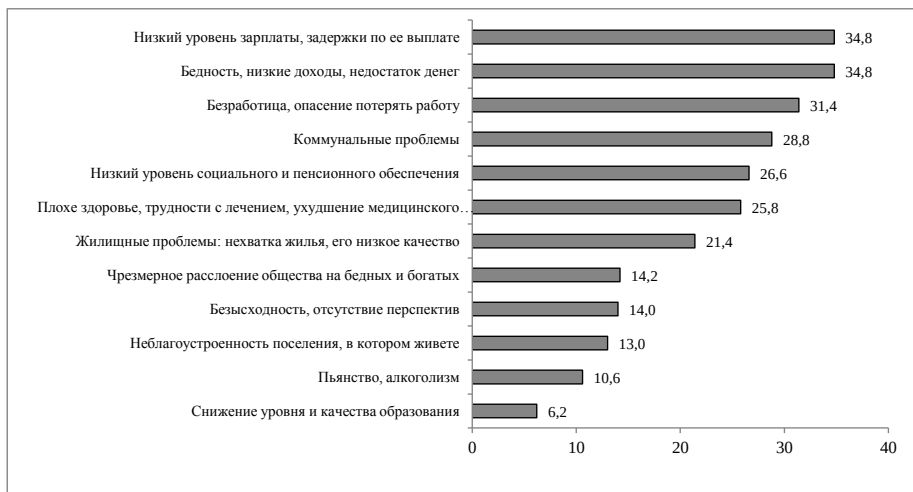


Рис. 6.1. Основные личные и семейные проблемы в оценках бедных сельских жителей, % (по данным опроса в 2011 г.)

Во-первых, это *бедность, низкие доходы, недостаток денег*, а также *низкий уровень заработной платы, задержки по ее выплате* (по 34,8% опрошенных). Во-вторых, *безработица, опасение потерять работу*, которые осознаются 31,4% бедных как проблема особой важности: безработица, отсутствие рабочих мест порождает клубок новых проблем, приводит к деградации населения. Высоко, на третью позицию, поднялись *коммунальные проблемы*, прежде всего проблемы отсутствия горячей воды, газоснабжения и центрального отопления, нестабильности предоставления коммунальных услуг, их дороговизны (выделили 28,8% опрошенных). С этим тесно связаны проблемы жилья, его нехватки и низкого качества (21,4%, шестой рейтинг). На четвертой позиции – *низкий уровень социального и пенсионного обеспечения*: «маленький размер пенсий, стипендий, пособий» (26,6%), другое отражение проблемы первого рейтинга. Пятерку личных и семейных вызовов бедных селян замыкает *проблема плохого здоровья и*

медицинского обслуживания (*«трудности с лечением, ухудшение медицинского обслуживания, недоступность медицинских услуг»*) как важнейший фактор бедности и характеристика социальной исключенности (25,8%).

Анализ региональной специфики рейтинга личных и семейных проблем сельских бедных показал, что жителей Алтайского края в значительно большей мере волнуют проблемы безработицы, социального и пенсионного обеспечения, чрезмерного социального расслоения, здоровья и медицинского обслуживания, жилищные и коммунальные проблемы, неблагоустройство поселений, падение нравственности и отсутствие перспектив.

Седьмой рейтинг получили проблемы *чрезмерного расслоения общества на бедных и богатых*, по-иному отражающего проблему бедности в целом, а также *безысходность, отсутствие перспектив*, что является во многом следствием всего вышеназванного (по 14%). Причем если о социальном расслоении говорят больше относительно бедные (17,4 против 9,1% обездоленных и 12,1% средних по бедности), то ***проблему бедности и низких доходов подчеркивают в значительно большей мере обездоленные*** (68,2 против 35,9% и 24,6 в двух других группах бедных), ***18% из них столкнулись в последнее время с голодом и нищетой***.

В первую десятку вошли также проблемы *неблагоустройства поселения* (13%), освещенности улиц, асфальтированности дорог и тротуаров (причем чем выше материальное положение семьи, тем в большей мере это волнует респондентов: 6, 11 и 17%) и *пьянство, алкоголизм* (10,6%) как важнейшая характеристика качества жизни, что отчасти является следствием низкой занятости бедных селян, их невысокой трудовой мотивации. Этому способствует и *снижение уровня и качества образования*, невозможность обеспечить себя или своих детей достойным образованием (более 6%).

Близкая к описанному рейтингу оценки масштабов личных и семейных проблем получена в ответах сельских жителей 2008 г. (рис. 6.2). Здесь также первую десятку вошли низкие зарплата, социальное и пенсионное обеспечение, безработица, неблагоустройство поселения, алкоголизм, проблемы медицины, коммунальных услуг, образования, жилья. Выделены и проблемы расслоения на богатых и бедных.

Факторы и причины сельской бедности в оценках населения и экспертов. Главными обстоятельствами, которые непосредственно воздействуют на ухудшение материального положения сельских бедных, в наибольшей степени являются, по мнению почти половины респондентов, ***безработица, проживание в бедном регионе (районе, селе) и плохое здоровье*** (49,0; 48,4 и 41,2% соответственно). Далее, с большим отрывом от первой тройки следуют *низкий уровень образования и квалификации, наличие в семье иждивенцев* (детей, трудоспособных безработных) и отсутствие поддержки со стороны родственников (21-26%). Среди значимых также можно отметить *семейные несчастья, пьянство и алкоголизм, низкий уровень жизни родителей* (10-17%).

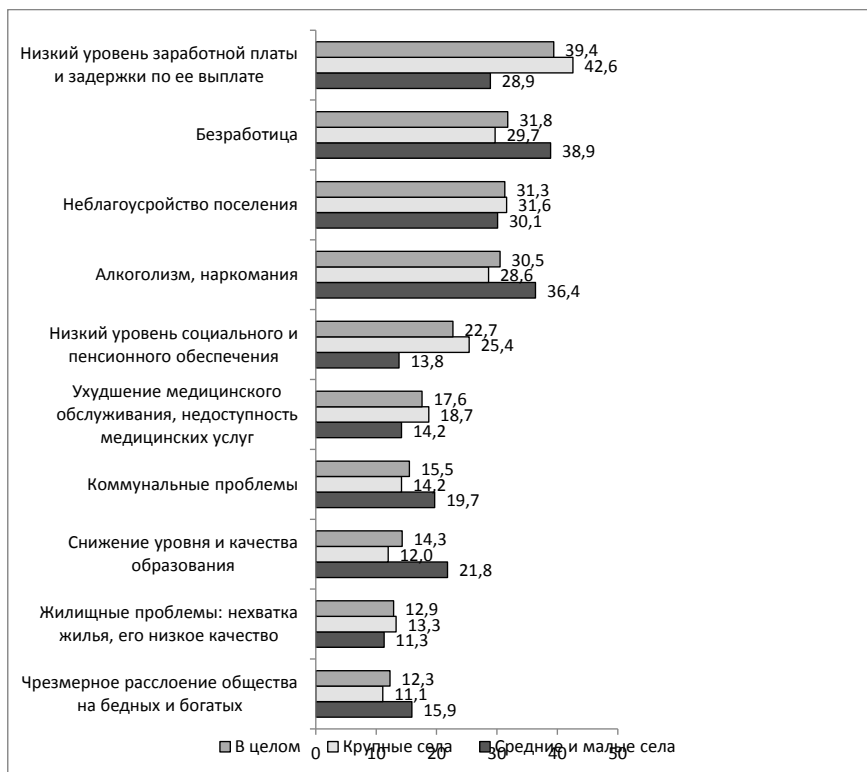


Рис. 6.2. Распределение ответов респондентов на вопрос «С какими проблемами лично Вы (Ваша семья) столкнулись в последнее время?», % (по данным опроса 2008 г.)

Таким образом, мы видим, что *большинство выделенных сельскими бедными обстоятельств относятся к факторам микроуровня*, лишь первые два можно отнести к факторам смешанного типа, имеющим отношение как к микросреде обитания (семья, домохозяйство, трудовая организация, сельское сообщество), так и к внешней среде – факторам мезо- и макроуровня (регион, страна). Причем фактор проживания на бедной территории особо выделили более благополучные группы бедных, а безработица и факторы микроуровня большую значимость имеют для обездоленных (особенно пьянство и наличие детей). В разрезе возрастных групп все категории трудоспособного возраста в равной степени отмечают безработицу, пенсионеры – здоровье, а молодежь выделяет низкий уровень образования и квалификации, а также низкий уровень жизни родителей.

В качестве главных причин сельской бедности сами сельские жители видят пьянство, низкую трудовую мотивацию (*«нежелание упорно трудиться»*), изначально бедные стартовые условия (*отсутствие хорошего образо-*

вания, профессии, помощи семьи), высокую демографическую нагрузку на работающих членов семьи («наличие в семье одного «кормильца» (работника) и большого числа иждивенцев»), преобладание на селе низкоквалифицированной и малооплачиваемой работы, а также особенности реализации рыночных реформ, приведших к массовой безработице на селе, и отсутствие в настоящее время поддержки государством тех, кто не может себя самостоятельно обеспечить. Причем такие причины бедности, как пьянство, низкие стартовые возможности, высокая демографическая нагрузка и отсутствие необходимой поддержки государства выделяет в первую очередь молодежь; представителей среднего и старшего трудоспособного возраста больше волнует проблема преобладания на рынке труда низкоквалифицированных и малооплачиваемых рабочих мест, а пенсионеров – низкая трудовая мотивация бедных (рис. 6.3).



Рис. 6.3. Причины бедности в оценках сельских жителей разных возрастных групп, в % (по данным опроса 2011 г.)

Большинство опрошенных в качестве причин бедности указывают как внутренние факторы (качества людей, их интересы, установки, привычки и пр.), так и внешние (неэффективная политика государства, банкротство предприятия и т.д.). В Республике Алтай по сравнению с Алтайским краем меньше процент тех людей, которые ответственность перекладывают на внешние обстоятельства (3,3 против 12,5%). Женщины чаще, чем мужчины, указывают внешние обстоятельства в качестве определяющих бедность сельских жителей (14,5 против 7,8%). Молодежь реже, чем другие возрастные группы, указывает внешние обстоятельства в качестве причин сельской бед-

ности, но чаще – роль самих людей в изменении собственного социально-экономического положения.

Значительно различаются оценки сельских жителей и в зависимости от глубины их бедности. Так, обездоленные в качестве причин сложившего материального положения чаще указывают на обстоятельства, имеющие объективную природу (изначально низкие стартовые возможности и высокую демографическую нагрузку и низкую поддержку со стороны государства), а относительно бедные полагают, что бедность сельских жителей обусловлена прежде всего причинами, зависящими от самого субъекта бедности (пьянством, низкой трудовой мотивацией).

Среди макропричин, обусловивших формирование сельской бедности, значительная часть респондентов видит прежде всего реформу на селе, которая привела к массовой безработице, развалу сельского хозяйства, отсутствию у людей средств существования, а также неэффективную политику государства. Причем эта позиция более характерна для относительно бедных (рис. 6.4).

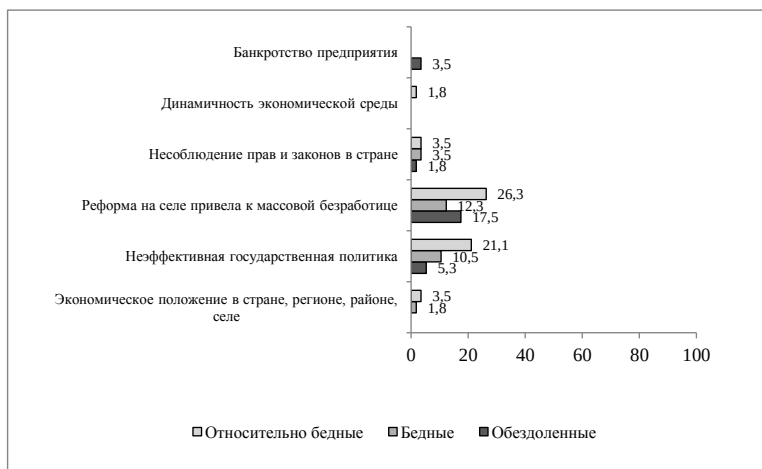


Рис. 6.4. Распределение ответов бедных сельских жителей, различающихся материальным положением семьи, на вопрос «От чего чаще всего зависит бедность?», % (по данным опроса 2011 г.)

Мы выявили значительные различия в представлениях различных групп экспертов о причинах сельской бедности. Так, большинство представителей местных органов управления считает, что причины сельской бедности связаны в первую очередь с низким уровнем оплаты труда работников и безработицей (*«бедность зависит от занятости, привлекательности труда, потому что сегодня человек видит действительно замкнутый круг, когда он получает 2 тысячи рублей», «во многих местах прекратили свою работу коллективные хозяйства, и люди остались без работы», «объективным фактором бедности в сельской местности является слабый рынок труда:*

выбора рабочих мест нет...»). Подчеркивается также значимость низкой трудовой мотивации и экономической активности («нежелание трудиться, использовать имеющиеся возможности: сосед пишет бизнес-план, получает от государства грант или другую поддержку и развивает свое дело, а рядом бедный не делает этого»). Большинство же представителей сельского бизнеса полагают, что бедность – результат экономических реформ, а руководители общественных организаций в основном характеризуют сельскую бедность как проблему, возникшую вследствие плохих стартовых возможностей (человек вырос в нищете, не получил хорошего образования).

Вместе с тем все эксперты единодушны в том, что одной из важнейших причин сельской бедности является алкоголизм. Так, по мнению представителя законодательного органа управления Алтайского края, *«алкоголизм – это беда номер один для сельских жителей. Деревня действительно спивается. Пьет неделями, пьет месяцами... Сегодня из-за этого фермеры говорят: «Мы не можем найти доярку, мы не можем найти скотника».* Растет также влияние наркомании, *«поскольку мы «лежим» на пути трафика наркотиков и из Казахстана, и из Афганистана. Мы все это принимаем на себя. Границы не закрыты с Казахстаном. Особенно Локтевский район, Рубцовский, Бийский... В селе много детей, употребляющих наркотики, особенно в приграничных районах»* (представитель законодательного органа региона).

Социально-экономическая ситуация в стране, регионе, конкретном территориальном образовании относится к одному из важнейших факторов внешней среды, формирующих сельскую бедность. По мнению большинства экспертов – руководителей сельских муниципальных органов управления и директоров сельских предприятий, социально-экономическая ситуация в исследуемых регионах (районах, поселениях) неоднозначна, можно отметить как положительные, так и отрицательные результаты в развитии экономики и социальной сферы. Среди остальных экспертов больше тех, кто негативно оценивает ситуацию в экономике и социальной сфере: более трети – как кризисную и каждый десятый – как стадию развития. Таким образом, в настоящее время социально-экономическая ситуация способствует формированию и росту масштабов бедности на селе.

По мнению представителей органов управления и директоров сельских предприятий, мировой финансовый кризис повлиял на положение предприятий, однако это влияние нельзя назвать значительным. И связано это в первую очередь с тем, что материальное положение сельских жителей было и остается стабильно тяжелым. Директора предприятий отмечают, что в эти годы доходы предприятия несколько снизились, что привело к незначительному сокращению зарплат, и лишь в редких случаях – к задержкам выплат и ее существенному снижению. Большая же часть представителей власти считает, что в сельской местности сократились количество рабочих мест и заработная плата.

Основными ресурсами, которые могут улучшить материальное положение сельских бедных, являются, по мнению сельских жителей, прежде всего, доходы, более высокая оплата труда (62%), также важны здоровье (33,8%), уверенность в завтрашнем дне (28,8%). Молодежь более высоко, чем другие возрастные группы, оценивает в этом отношении значимость образования, знаний и опыта (рис. 6.5). В то же время, по мнению некоторых экспертов, повышение образования не меняет ситуацию с бедностью на селе, поскольку *«получив образование, сельский житель пытается найти себе лучшую жизнь, переехать в город»* (руководитель комитета органа социальной защиты региона).

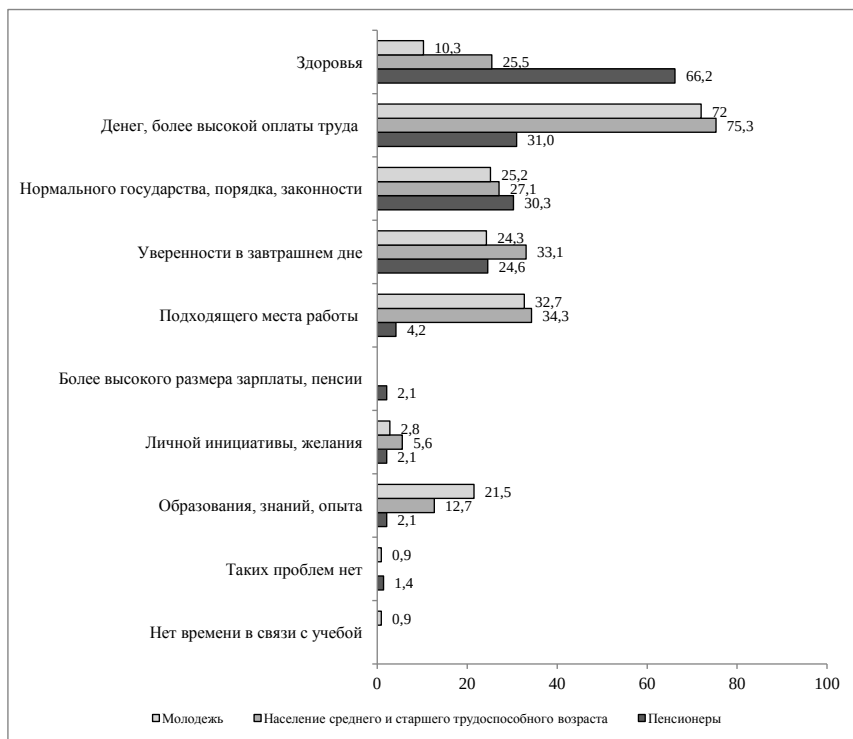


Рис. 6.5. Ресурсы по улучшению материального положения сельских жителей разных возрастных групп, % (по данным опроса 2011 г.)

Обездоленные значительно чаще указывают на необходимость подходящего места работы и более высокой оплаты труда как ресурсов преодоления бедности – рис. 6.6.

А относительно бедные чаще отмечают фактор нормального государства, порядка, законности как важнейший ресурс улучшения материального положения сельских жителей.

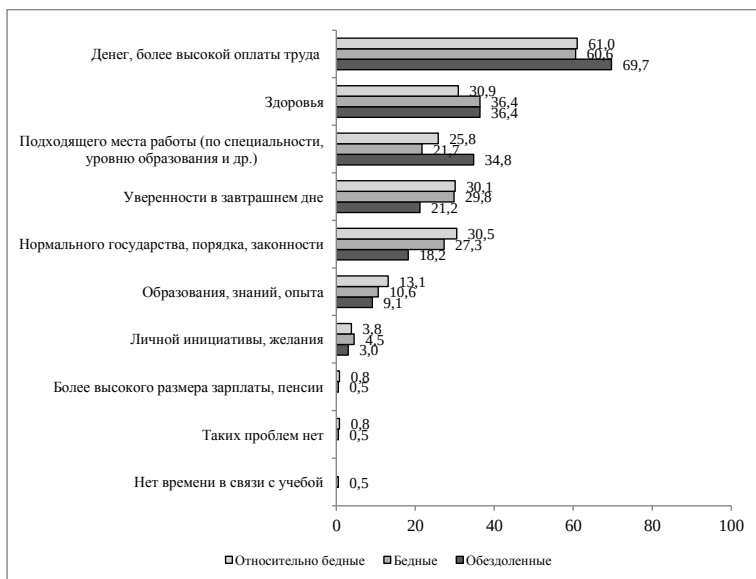


Рис. 6.6. Ресурсы по улучшению материального положения сельских жителей, различающихся материальным положением семьи, %

* * *

1. По оценкам экспертов, основными социально-экономическими проблемами села, определяющими значительные масштабы бедности, являются низкий уровень заработной платы, безработица, миграция молодежи из села. В рейтинге проблем сельских бедных лидирующие позиции занимают низкие доходы, безработица, жилищные и коммунальные проблемы, плохое здоровье и низкий уровень медицинского обслуживания.

2. Анализ причин сельской бедности показал, что независимо от признака, на основании которого проводится сравнение (пол, возраст, место проживания и т.д.), доминируют одни и те же причины: пьянство (63,8%), отсутствие желания работать, упорно трудиться (57,8%), изначально низкие стартовые возможности (выросли в бедности, не получили хорошего образования, профессии, помощи родительской семьи) – 49% опрошенных. Наличие низкоквалифицированной, малооплачиваемой работы (48,8%), реформа на селе, которая привела к массовой безработице, развалу сельского хозяйства, люди остались без средств существования (42,2%), отсутствие поддержки со стороны государства тем, кто не может сам себя обеспечить (40,4%) – эти причины указывались не так часто респондентами, но их нельзя обделить вниманием. Респонденты из Республики Алтай чаще указывали такую причину, как пьянство (95% опрошенных), в Алтайском крае – 59,5%.

3. Материальное положение сельских бедных в их представлениях зависит в равной мере и от людей, и от внешних обстоятельств – 78,8%. В

разреze групп бедных обездоленные сельские жители чаще, чем другие группы бедных, указывают зависимость своего материального положения от таких факторов, как банкротство предприятия, неэффективная государственная политика, реформа на селе.

4. Основными ресурсами, которые могут улучшить материальное положение сельских бедных, являются деньги, более высокая оплата труда (62%), здоровье (33,8%), уверенность в завтрашнем дне (28,8%), нормальное государство, порядок, законность (27,6%). Такие ресурсы, как образование, знание, опыт, молодежью оцениваются выше, чем другими возрастными группами (11,6%).

6.2. Социально-экономическая активность сельских жителей как механизм формирования и преодоления бедности

Стратегии социально-экономической активности. К основным экономическим действиям, которые предпринимали за последние три года сельские бедные, чтобы улучшить материальное положение своей семьи, относятся в первую очередь *поиск основной работы (24,4%), дополнительная занятость (6,6%) и ее поиск (19,4%), расширение семейного крестьянского подворья (10,2%)*. Значительную долю составляют те, кто не предпринимал ничего из-за состояния возраста и здоровья (32,4%) или другим причинам («все устраивает», уход за детьми и др. – 5,4%). Получали безвозмездную помощь от родственников 8,8% респондентов.

Поиск работы, как основной, так и дополнительной, характерен больше для мужчин (Приложение 3, рис. 3.3). Значительных различий в экономических действиях представителей трудоспособного возраста нет, но молодежи больше свойственен поиск основной работы. Почти 80% пенсионеров не предпринимали ничего из-за возраста и здоровья (Приложение 3, рис. 3.4).

Обездоленные и средняя группа бедных значительно отличаются от наиболее благополучной группы относительно бедных отсутствием экономической мотивации прежде всего в связи с возрастом, здоровьем (39,4 и 37,4% против 26,3%), а также удовлетворенностью своим положением (обездоленные в большей мере) (рис. 6.7).

Кроме того, обездоленные значительно чаще искали основную работу (37,9% против 21,7 и 22,9%), средняя группа бедных чаще обращалась к поиску подработок, а относительно бедные занимались развитием ЛПХ.

Спецификой регионального среза экономической активности является значительно большая активность при поиске основной работы жителей Республики Алтай (почти в два раза), а дополнительной работы – Алтайского края (в 1,8 раза) – Приложение 3, рис. 3.5. Дополнительная занятость характерна в большей степени для сельских бедных Республики Алтай. В Алтайском крае более значительна доля тех, кто ничего не предпринимал из-за возраста и здоровья.

Отражает социально-экономическую активность и ее потенциал, выраженный в планах по улучшению материального положения семьи. В планах

сельских бедных превалирует поиск основной и дополнительной работы и расширение ЛПХ. И, напротив, непопулярными среди сельских бедных являются планы по открытию собственного дела, обучению и переподготовке, требования своевременной выплаты заработной платы, увеличение интенсивности труда, улучшение жилищных условий, заработка за пределами села. Ничего не планирует предпринять около трети всех опрошенных сельских бедных, что говорит о сохранении масштабов социально-экономической пассивности.

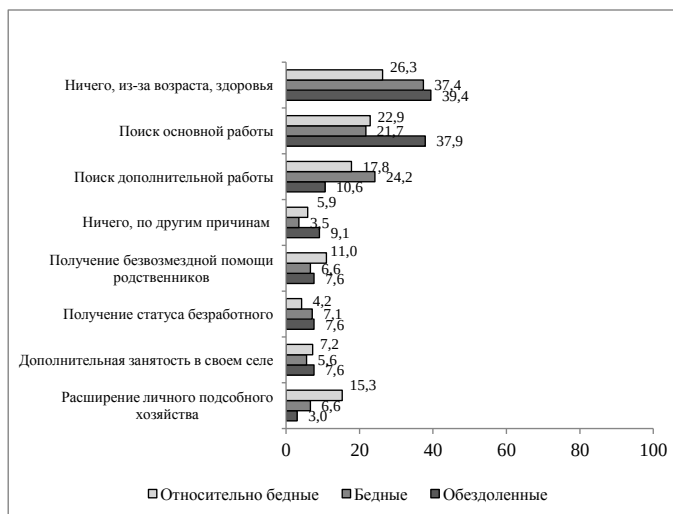


Рис. 6.7. Экономические действия сельских бедных по улучшению материального положения семьи, % (по данным опроса 2011 г.)

У мужчин больше планов поиска работы и расширения ЛПХ, женщины чаще ничего не планируют, объясняя это возрастом и плохим здоровьем (Приложение 3, рис. 3.7). Среди пенсионеров подавляющее большинство (87%) ничего не планирует из-за возраста и здоровья (Приложение 3, рис. 3.8). Молодежь чаще других возрастных групп намерена искать работу, расширять ЛПХ, пройти обучение и переподготовку для получения новой профессии и занятости, выезжать на заработки, кроме того, в этой группе высоки надежды на получение помощи от родственников. Для представителей среднего и старшего возраста более характерны планы по поиску дополнительной занятости.

Анализ потенциала социально-экономической активности в разрезе трех групп сельских бедных, различающихся материальным положением семьи, показал близкое к реализованным распределение планируемых действий (рис. 6.8), но все же потенциал активности ниже реализованного. Низким уровнем активности (отсутствием намерений улучшить материальное положение семьи) в связи с возрастом и здоровьем характеризуется в большей

степени средняя группа бедных (40% представителей группы) и в еще большей мере – обездоленные (43,9%), среди относительно бедных таковых существенно меньше (28,4%). Вместе с тем популярными планами обездоленных (чаще, чем среди представителей других групп бедных) является поиск основной и дополнительной работы (27,3% обездоленных), а относительно бедных – развитие ЛПХ и смена работы на более оплачиваемую.

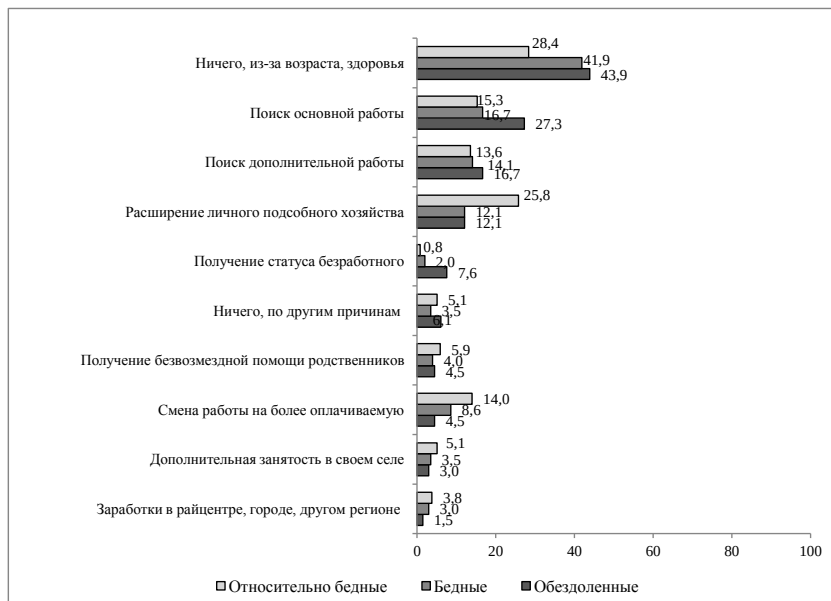


Рис. 6.8. Планы сельских бедных по улучшению материального положения семьи, % (по данным опроса 2011 г.)

Более высок потенциал экономической активности у сельских жителей Республики Алтай, это касается прежде всего поиска работы, а также обучения и переподготовки и выездов за пределы села на заработки (Приложение 3, рис. 3.6). В Алтайском крае более значительна доля ничего не планирующих (из-за удовлетворенности существующим положением или из-за семейных обстоятельств), а также больше тех, кто собирается обратиться за помощью родственников.

В целом сравнительный анализ реализованных и планируемых действий сельских жителей позволил выявить, с одной стороны, **снижение потенциала поиска основной работы и получения помощи родственников**, а с другой – **увеличение потенциала поиска дополнительной работы и намерений развития ЛПХ**.

Об уровне и характере социально-экономической активности свидетельствуют также стратегии поведения сельских бедных в сфере ЛПХ в пе-

риод безработицы, наемных работников при длительных задержках заработной платы, что рассмотрено в главе 4.

К наиболее активным в экономическом отношении сельским бедным относятся, по мнению экспертов, представители среднего возраста, квалифицированные работники, мужчины, жители крупных сел, не злоупотребляющие алкоголем, имеющие семью.

По оценкам экспертов – руководителей органов местного самоуправления, директоров предприятий и руководителей общественных организаций, *основными стратегиями социально-экономической активности сельских бедных в 2000-х гг., направленных на улучшение материального положения семьи, являются занятость семейным крестьянским хозяйством и заработки в других населенных пунктах*. Распространены также стратегии поиска и смены места основной работы, работы, поиск дополнительной работы, батрачество на своих односельчан. Менее популярными являются смена профессии, повышение образования и квалификации, увеличение интенсивности, производительности труда, а также такие социально-политические по форме действия, как требования повышения уровня заработной платы, социальных гарантий и регулярности их выплат. Закономерно, что достаточно редкими среди сельских бедных являются попытки открыть собственное дело.

В целом уровень экономической активности бедного сельского населения, как правило, заметно ниже среднего. К наиболее активным в экономическом отношении сельским бедным относятся, по мнению экспертов, представители среднего возраста, квалифицированные работники, мужчины, жители крупных сел, не злоупотребляющие алкоголем, имеющие семью.

Руководители общественных организаций чаще, чем другие эксперты, отмечали, что бедные ведут себя в основном пассивно. Директоров сельских предприятий не устраивает или настораживает в работниках, среди которых значительную часть составляют бедные, в первую очередь равнодушие, безразличие к работе, недисциплинированность и пьянство. Реже директора отмечают такие проблемы, как низкий уровень профессиональной подготовки и недостаток молодежи со специальным образованием.

По материалам глубинного интервью с представителями региональных органов власти, характерной деятельностью для сельских жителей является прежде всего занятость в сфере ЛПХ, чаще всего эти действия и предпринимаются для преодоления бедности:

«... сельские жители развивают подсобное хозяйство. Так было всегда, это не только времена сегодняшние. ... Большого богатства не было, но люди могли прокормить себя и прокормить свою семью именно подсобным хозяйством» (руководитель органа социальной защиты региона);

«...чаще всего они (сельские бедные) просят оказать материальную помощь на приобретение крупного рогатого скота» (руководитель комитета органа социальной защиты региона).

Трансформация структуры доходов сельского бедного населения как результат социально-экономической активности. За годы реформ произошли значительные изменения в структуре доходов сельского населения, что связано, с одной стороны, с изменениями социально-экономических стратегий, а с другой – с изменениями возможностей социальной политики. В 1990-х гг. в процессе адаптации селян к сложным социально-экономическим условиям семейное крестьянское хозяйство играло ведущую роль, являлось основой их выживания. В начале 2000-х (по опросу 2002 г.) 83% респондентов назвали ЛПХ в качестве основного источника доходов.

По данным опроса 2011 г., *в структуре доходов сельских бедных жителей оплата труда занимает одну из ведущих позиций* (63% респондентов). *С 2001 г., по оценкам этих опрошенных, произошло незначительное сокращение роли этого источника доходов* (66,4%) (рис. 6.9). (Для сравнения: в докризисный 2008 г. зарплату получала такая же доля всех сельских жителей, а в 2002–2003 гг. – значительно больше ($\frac{3}{4}$ опрошенных), и эта доля практически не менялась с 1992 г. (77%).

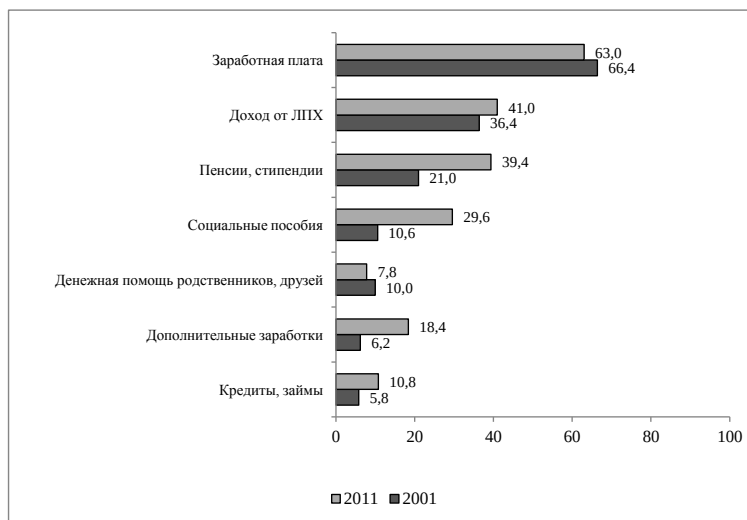


Рис. 6.9. Структура сельского населения по источникам доходов, % (по данным опроса в 2011 г.)

Сохранилась значительная роль доходов от семейного подворья (41% бедных селян). *И в годы глобального финансового кризиса роль ЛПХ в производстве сельхозпродукции продолжала расти* прежде всего за счет увеличения товарности семейных хозяйств. При этом 37,2% опрошенных бедных сельских жителей имели доходы от ведения ЛПХ в 2008 г. (тогда они составляли половину всех сельских жителей) (половина всех сельских жителей по опросу 2008 г.) и примерно столько же – в начале десятилетия (36,4%).

В 2000-х существенно увеличилась доля получающих социальные трансферты. И в настоящее время **социальные трансферты занимают лидирующую позицию: почти две трети (64,5%) бедных сельских жителей получают социальные трансферты** (пенсии, стипендии, пособия), в т.ч. почти 30% – социальные пособия и 5,8% – пособие по безработице. Накануне кризиса, в 2008 г., доля бедных, получавших социальные трансферты, составляла чуть более половины, тогда как доля всех жителей села – чуть более трети. А в начале десятилетия доля «реципиентов» достигала чуть более 30%.

Роль дополнительных заработков в структуре доходов опрошенных существенно выросла в 2000-х: в два раза больше стало получавших такой источник доходов в годы экономического роста (с 6,2 до 12,6% за 2001–2008 гг.), а за последние три года доля таких увеличилась еще в полтора раза (18,4%). **Кардинально, на порядок, возросла роль такого источника доходов, как кредиты и займы (10,8%),** в начале десятилетия доля тех респондентов, кто получил различные займы и кредиты, была равна 5,8%. И **по-прежнему значимыми для бедных селян являются социальные сети, однако их роль заметно снизилась.** Только 7,5% респондентов использовали социальный капитал в виде помощи родственников и друзей, а также в форме наследства, тогда как накануне кризиса каждый пятый сельский житель имел такой источник доходов.

Сравнительный анализ структуры источников доходов трех групп бедных, различающихся материальным положением семьи, показал, что **среди обездоленных** значительно меньше тех, кто получал зарплату (42,6% против 61,1 и 70,3%), но **больше получателей денежной помощи от родных, родственников и друзей** (9,3 против 8,5 и 6,3%), **пособия по безработице** (9,3% против 7,3 и 5,4%) и социальных пособий (по инвалидности, детские и др.): 35,2% против 29,3 и 26,6%. А **в группе относительно бедных почти на треть больше имеющих доходы от семейного подворья** (47,7 против 38,9 и 34,8%).

Среди наиболее значимых (первой-второй значимости) источников доходов сельские бедные выделяют в первую очередь заработную плату (64,4%), а также пенсии и стипендии (40,9%) – рис. 6.10. **Доходы от ЛПХ относят в большей мере к источникам второй значимости,** хотя совокупный рейтинг этого источника достигает 43,6%. Сравнительно высоко сельские бедные оценили роль такого источника, как социальные пособия (по инвалидности, детские, для матерей-одиночек, малообеспеченных, жилищные субсидии и др.), общий рейтинг, с преобладанием второй значимости, составил 23,6%. Заметную роль играют также дополнительные заработки (14,8%).

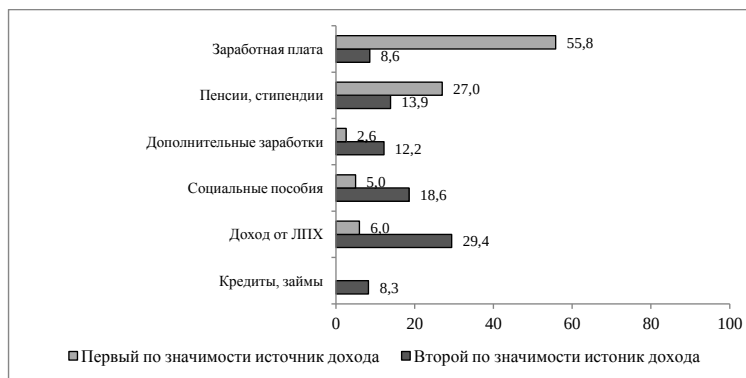


Рис. 6.10. Распределение сельского населения по значимости источников доходов, % (по данным опроса в 2011 г.)

Результаты проведенного опроса опровергают бытующее мнение среди чиновников и директоров сельских предприятий *о том, что пособия по безработице формируют изживденческие настроения и низкую трудовую мотивацию среди сельских жителей*. Значимым источником его считают только 5,1% респондентов, что заметно ниже даже такого источника, как займы и кредиты (8,3%).

Факторы социально-экономической активности. Стимулирующими факторами экономической активности, по оценкам экспертов, являются, с одной стороны, выгодные социально-экономические позиции самого бедного, такие как экономическая мотивация (*стремление выжить, вызванное низким уровнем жизни, повысить уровень материального благосостояния семьи, а также желание самореализоваться, заинтересованность в работе*), относительно высокий уровень образования и квалификации и практический опыт, наличие стартового капитала для занятия бизнесом, рекомендации, связи, молодой возраст, хорошее состояние здоровья и личностные качества человека (*целеустремленность, коммуникабельность, трудолюбие, ответственность*).

С другой стороны, благоприятно воздействуют на экономическую активность и факторы внешней среды. К ним относятся наличие вакантных рабочих мест и доступность информации о них, создание правовых и экономических условий в стране, регионе и различные меры социально-экономической поддержки со стороны государства. Стимулируют также благоприятные условия труда в организациях: стабильность и уверенность в завтрашнем дне, основанные на увеличении заработной платы, ее регулярной выплате, социальных гарантиях, а также социально-психологический климат в трудовом коллективе.

Среди факторов, негативно влияющих на экономическую активность бедных сельских жителей, эксперты считают основными пассивность и низкий уровень мотивации к труду. Значительно воздействуют также нестабиль-

ность, неуверенность в завтрашнем дне, основанные на отсутствии требуемых вакансий на рынке труда, сокращения и задержках заработной платы, низкий уровень жизни и часто вызванные этим иждивенческие настроения. Важными являются такие факторы внешней среды, как отсутствие заемных средств и сложность получения кредита, неблагоприятные условия труда, проблемы во взаимоотношениях с руководителями предприятия. Особое внимание руководители общественных организаций обратили на такие дестимулирующие факторы, как бюрократия, волокита, неправовые действия государственных чиновников (взяточничество, коррупция и др.), воровство и другие криминальные действия. Многие зависят также и от социально-экономических характеристик сельского бедного: преклонный возраст, плохое состояние здоровья, слабый социальный капитал (отсутствие рекомендаций и связей), неудовлетворенность своим положением, недостаточное образование, низкая квалификация и отсутствие опыта, личностные качества (эксперты здесь единодушно выделили такое качество, как лень). Директоров сельских предприятий не устраивает в работниках, среди которых значительную часть составляют бедные, в первую очередь равнодушие, безразличие к работе, недисциплинированность и пьянство.

Что может стать сегодня основным стимулом, мотиватором повышения экономической активности сельских бедных? *Главным положительным стимулом экономической активности сельских бедных является*, по мнению экспертов, *прежде всего увеличение оплаты труда*. Стимулируют также льготы на приобретение скота, кормов, дров, помощь в обучении в вузах детей работников, в улучшении их жилищных условий. Позитивно воздействуют и такие внешние факторы, как повышение доступности кредитов на ведение личных подсобных и крестьянских (фермерских) хозяйств, потребительских кредитов, создание рабочих мест, возрождение коллективных хозяйств и социальной сферы, повышение закупочных цен на сельхозпродукцию. На предприятии хорошими стимулами, по мнению директоров предприятий, могут стать денежные премии, улучшение условий отдыха и досуга работников (спортивные, культурные мероприятия). Среди санкций наиболее эффективными они считают увольнение недисциплинированных работников, реже – лишение премий и наказание работников за хищение имущества предприятия и небрежное отношение к нему.

Для выявления эффективных стратегий преодоления бедности и основных групп риска попадания в категорию бедных нами проведен сравнительный анализ особенностей социально-экономического положения и поведения трех групп бедных: 1) *«бывших обездоленных»* (тех, кто оценил материальное положение своей семьи в 2001 г. как наиболее неблагоприятное, т.е. денег иногда не хватало на питание, но к настоящему времени их материальное положение улучшилось (условно говоря, «статус повысился») и семья является средней или относительно бедной); 2) *«постоянно обездоленных»* (тех, кто весь рассматриваемый период оставался обездоленным, статус сохранился) и

3) «новых обездоленных», чье материальное положение ухудшилось до наиболее неблагоприятного (статус снизился) – табл. 6.1.

Таблица 6.1

Действия, предпринимаемые сельскими бедными
для улучшения материального положения семьи

Действия	Повысившие статус	Снизившие статус	Сохранившие статус
Ничего, из-за возраста, здоровья	29,2	31,9	40,1
Ничего, по другим причинам	4,2	5,6	4,7
Поиск основной работы	16,7	29,2	24,5
Поиск дополнительной работы	20,8	22,2	20,3
Смена работы на более оплачиваемую	20,8	2,8	3,6
Дополнительная занятость в своем селе	16,7	1,4	7,8
Заработки в райцентре, городе, другом регионе	10,4	4,2	1,6
Расширение личного подсобного хозяйства	12,5	5,6	5,7
Открытие собственного дела, посредническая деятельность	0,0	0,0	1,0
Обучение, переподготовка	0,0	2,8	0,0
Получение статуса безработного	2,1	12,5	5,2
Требования своевременной выплаты заработной платы	6,3	4,2	1,6
Получение безвозмездной помощи родственников	4,2	9,7	5,7
Увеличение интенсивности труда	0,0	2,8	0,0
Улучшение жилищных условий	0,0	0,0	0,5
Затрудняюсь ответить	4,2	2,8	5,7

Источник: данные опроса 2011 г.

Как показали результаты исследования, изначально более выгодные социально-экономические позиции и активное использование выигрышных стратегий социально-экономической активности позволили существенной части обездоленных улучшить свое социально-экономическое положение и являются основой успешного преодоления бедности в дальнейшем (табл. 6.2). К сельским бедным с выгодными позициями относятся преимущественно имеющие высокое образование, наемные работники, женщины, а также проживающие в крупных селах (даже удаленных от городов), сельские жители, имеющие семью. Среди эффективных стратегий, реализованных за последние три года (на момент опроса весной 2011 г.) – основная и дополнительная занятость на экономически выгодных рабочих местах, активный поиск такой работы и трудоустройство, трудовая миграция, требования повышения заработной платы и регулярности ее выплат, повышение образования и др. Среди бывших обездоленных меньше всего тех, кто не предпринимал специально никаких действий для улучшению материального положения своей семьи.

По мнению экспертов, *наиболее эффективной стратегией экономической активности по преодолению бедности является открытие своего дела*. Кроме того, помогает улучшению материального положения, преодолению бедности интенсивная занятость в семейном крестьянском хозяйстве. Выгодными стратегиями в этом отношении являются также получение образования и повышение квалификации, переезд в город, подработка поездками в город или другой регион. Необходимым условием является также высокая трудовая мотивация самого бедного.

Анализ основных характеристик сельских бедных, сохранивших наиболее неблагоприятное положение и ухудшивших позиции, показал, что в их число вошли преимущественно *пенсионеры, имеющие низкий уровень образования (часто без профессионального образования), длительно или постоянно безработные, мужчины, жители небольших периферийных сел, а также злоупотребляющие алкоголем*. Для таких категорий сельских жителей характерны проигрышные позиции и стратегии социально-экономической активности, и именно они являются *основными группами риска бедности*.

* * *

Анализ социально-экономической активности как социального механизма формирования и преодоления сельской бедности позволил получить следующие выводы.

1. Социально-экономическая активность бедных характеризуется реализацией преимущественно традиционных стратегий и отчасти деструктивных для самого бедного из-за чрезмерной нагрузки и негативного воздействия на здоровье. К основным социально-экономическим стратегиям сельских бедных относятся поиск основной работы, дополнительная занятость и ее поиск, расширение семейного крестьянского подворья. Значительную долю составляют те, кто не предпринимал ничего из-за состояния возраста и здоровья или другим причинам.

2. В сравнении с более благополучными в материальном отношении сельскими бедными поведение обездоленных отличается меньшей активностью, более частым использованием «пассивных» форм (обращение за помощью к родственникам) и форм вынужденной активности (таких как поиск основной и дополнительной работы и др.). Почти половина обездоленных не предпринимала и не планирует специально предпринимать никаких усилий для улучшения своего материального положения; эта величина почти в два раза больше, чем в группе относительно бедных, наблюдается также заметное превышение в сравнении с «середняками». Кроме причин объективного характера, предопределивших пассивный тип экономического поведения (сокращение рабочих мест, здоровье и др.), обездоленные отметили *«отсутствие необходимости в осуществлении этих действий»*, их *«устраивает существующее положение»*.

Таким образом, результаты наших исследований в очередной раз подтвердили выводы социологов о том, что низкий уровень доходов и материального положения, их сокращение далеко за границы нормального социального воспроизводства приводят к резкому снижению трудовой и иных форм экономической мотивации, стимулов людей к улучшению своей жизни. Они все больше становятся пассивными в труде и в других видах социальных отношений, теряют веру «*в лучшую жизнь*».

3. Сравнительный анализ реализованных и планируемых действий сельских жителей позволил выявить, с одной стороны, снижение потенциала поиска основной работы и получения помощи родственников, а с другой – увеличение потенциала поиска дополнительной работы и намерений развития ЛПХ.

4. Анализ динамики структуры доходов как результата социально-экономической активности сельских бедных показал, что лидирующие позиции занимают пенсии и социальные пособия, затем оплата труда и доходы от семейного подворья. С начала 2000-х выросла роль социальных трансфертов, приработков, кредитов и займов, упала значимость оплаты труда. Сформировалась высокая зависимость сельских бедных от социальных трансфертов: почти две трети респондентов получают пенсии, стипендии и различные пособия.

5. По оценкам экспертов, ведущими факторами социально-экономической активности сельских бедняков являются экономическая мотивация, стабильность и уверенность в завтрашнем дне, основанные на благоприятной ситуации на рынке труда, увеличении заработной платы, социальных гарантиях, поддержке государства.

6. Наиболее выигрышные стратегии активности занимают квалифицированные работники с высшим и преимущественно средним профессиональным образованием, молодежь старше 25 лет и представители среднего трудоспособного возраста, имеющие семьи, женщины, жители крупных сел (районных центров). Эксперты отнесли к наиболее активным на рынке труда квалифицированных наемных работников, мужчин, представителей среднего возраста.

Среди эффективных стратегий, приведших к улучшению материального положения семьи: основная и дополнительная занятость на экономически выгодных рабочих местах, активный поиск такой работы и трудоустройство, трудовая миграция, требования повышения заработной платы и регулярности ее выплат, повышение образования. Эксперты отмечают в качестве наиболее эффективной стратегии открытие своего дела.

7. Основными группами риска бедности являются: 1) *по месту проживания*: жители небольших периферийных сел (в отличие от жителей районных центров и сравнительно крупных сел); 2) *по статусу занятости и отраслевой принадлежности основного занятия*: безработные (особенно незанятые длительный период); 3) *по характеристикам социальной девиации*: злоупотребляющие алкоголем (к ним все больше добавляются в последнее

время страдающие наркоманией); 4) *по возрасту*: главным образом молодежь, преимущественно до 20-25 лет (хотя немало бедных и среди представителей старшего трудоспособного возраста); 5) по образованию и квалификации: с низким уровнем образования и квалификации, часто не имеющие профессионального образования; 6) *по полу*: мужчины чаще женщин (хотя гендерный фактор, по мнению большинства экспертов, особого значения не имеет).

6.3. Типология бедных сельских жителей по социально-экономическому положению и активности как инструмент политики преодоления бедности

Согласно методологии и методике исследования нами построена типология бедных сельских жителей по социально-экономическому положению и активности. Для построения типологии использовано три основания: 1) глубина бедности: по материальному положению сельских жителей выделяются обездоленные, средняя группа бедных и относительно бедные; 2) уровень социально-экономической активности и мотивации: выделяются пассивные, малоактивные (умеренно активные) и активные; 3) конструктивность и инновационность социально-экономических действий: выделяются бедные с конструктивными, деструктивными и смешанными стратегиями активности, оказывающими неоднозначное влияние на сельское сообщество, а также с традиционными и инновационными стратегиями. Инструментом формирования типологии является факторный и кластерный анализ.

Проведен факторный анализ показателей социально-экономической и политической активности сельских бедных. Сюда вошли прежде всего вопросы, касающиеся действий по улучшению материального положения семьи за последние три года, поведения в период безработицы и задержек по выплате заработной платы, а также поведения по отстаиванию своих трудовых прав. Рассмотрены варианты разбиения совокупности признаков методом главных компонент на 14 факторов (естественное разбиение, 62% объясненной дисперсии), а также на 7-12 факторов при установленном ограничении. За основу взято разбиение на 9 факторов (47% объясненной дисперсии), имеющее сравнительно высокие значения факторных нагрузок (выше 0,5) минимум по 3-5 признакам каждый.

Затем проведен кластерный анализ методом K-means, где кроме данных признаков социальной активности использован признак глубины бедности на основе показателя материального положения семьи. Предварительно были рассмотрены варианты разбиения на 5-15 кластеров. Анализ показал, что вариант деления на 12 кластеров дает наиболее эффективное решение с точки зрения наполненности и содержательности интерпретации 6 типобразующих кластеров. Особые точки были присоединены к этим 6 типам по критерию минимального расстояния между центрами кластеров. Дадим краткую характеристику каждому типу на основе показателей социально-эконо-

мического положения (особое внимание уделяя характеристике глубины бедности) и активности.

I тип – Самый низкий уровень бедности и высокий уровень социальной активности с традиционными и инновационными элементами (6,2% респондентов). Особенностью данного типа является преобладание наемных работников (65%) младшего и среднего трудоспособного возраста с самым высоким образованием в сравнении с другими типами. Здесь чаще можно встретить молодежь (29%), людей с высшим образованием (26%) и почти нет тех, кто не получил хотя бы среднее образование (6,5%). Этот тип образуют в основном жители Алтайского края, однако он больше других типов наполнен и населением Республики Алтай (32%). Представители данного типа проживают в малых и средних селах (61%, 52% – средних) в удаленных от городов районах (77%). Кроме того, у этого типа в большей мере женское лицо (58%).

Материальное положение семей в этом типе – одно из наиболее благополучных: **почти нет обездоленных** (3%) и **большинство (61%) относительно бедных**. Здесь также чуть больше представлена **средняя группа бедных** в сравнении со всем массивом опрошенных: 47 против 40%. Основным источником доходов является **зарботная плата (74%)**, получаемая почти в половине случаев в таких видах экономической деятельности, как транспорт и услуги связи, образовательные услуги. Вторые по значимости источники доходов – ЛПХ (39%) и дополнительная занятость (29%).

Большинство представителей данного типа используют различные виды поиска основной и дополнительной работы, выезжали на заработки в другие села, города и регионы, меняли работу на более оплачиваемую. В большинстве случаев данная категория бедных не сталкивается с задержками зарплаты, но если это происходит, они активно ищут дополнительную работу. Те, кто в свое время оказался в ситуации безработицы, получали соответствующий статус и делали попытку открыть свое дело.

Здесь сконцентрированы сельские жители с **потенциалом миграционной активности значительно выше среднего**: только 65% не желают уезжать из села, остальные настроены на отъезд, но подавляющая их масса не имеет для этого возможности (29% представителей этого типа).

II тип – Относительная бедность и сравнительно высокий уровень традиционной (неинновационной) социально-экономической активности (28,6% сельских бедных). Этот тип наполнен почти в равной степени как мужчинами, так и женщинами (51%), проживающими главным образом в Алтайском крае (90%), в крупных селах с численностью более 2 тыс. человек (76%), периферийных, удаленных от городов районах (85%). Данный тип образован в основном представителями среднего и старшего трудоспособного возраста (61%), а также почти на 30% его образует молодежь.

По материальному положению семьи этот тип, так же как и первый, – один из наиболее благополучных: **самая высокая доля (64%) относительно бедных** (при среднем значении, равном 47%) и только **5% обездоленных**.

Зарплата является основным источником доходов, кроме того, в качестве второго источника в основном используются доходы от ЛПХ (37%).

Особенностью данного типа по статусу занятости является то, что он концентрирует самую высокую долю наемных работников (83%). Здесь проживают сельские жители с самым высоким уровнем начального и главным образом среднего профессионального образования (всего более 60%), 42% имеют среднее или неполное высшее профессиональное образование. Представители данного типа используют различные традиционные формы экономической активности для улучшения своего материального положения, в т.ч. дополнительную занятость, расширение семейного крестьянского хозяйства, получение помощи от родственников. При потере работы ищут любую подходящую работу, хотя такие случаи не являются массовыми. Однако они имеют невысокую социально-политическую активность на рынке труда, впрочем, характерную для села в целом: при задержках зарплаты подавляющее большинство из них ничего не предпринимает, но каждый пятый добивается выплаты.

В результате формирования относительно устойчивого социально-экономического положения представители данного типа имеют *сравнительно низкий миграционный потенциал*, 72% не намерены куда-либо уезжать.

III тип – Средний уровень бедности и низкий уровень социальной активности. Это *самый наполненный тип*, сюда входит 43% общей совокупности респондентов. Особенностью данного типа является то, что он образован в основном *пенсионерами (56%)* и представителями трудоспособного возраста (28% наемных работников), часто *имеющими проблемы со здоровьем*. Соответственно в этот тип вошли в основном *люди с самым низким уровнем образования* в сравнении с другими типами: более половины имеют среднее общее образование или ниже среднего (их большинство – 35%), есть люди с начальным образованием и вовсе без него. Здесь больше жителей Алтайского края (более 90%), проживающих в больших селах (около 80%). У этого типа, так же как и у первого, преимущественно *женское лицо (59%)*.

По материальному положению семьи в этом типе чуть больше представлена *средняя группа бедных* в сравнении со всем массивом опрошенных: 47 против 40%. Основными источниками доходов являются в основном *пенсия (52%)*, а также зарплата (38%). Вторые по значимости источники доходов – ЛПХ и социальные пособия (29 и 24%).

Большинство представителей данного типа *ничего не предпринимает для повышения материального положения семьи из-за возраста или здоровья* (64%), при задержках зарплаты занимают денежные средства в долг у друзей или родственников. Здесь сконцентрированы представители *самого низкого уровня потенциальной миграционной активности*: 84% не желают уезжать из села.

IV тип – Уровень бедности и социальной активности ниже среднего (12,2% опрошенных). Этот тип также образуют в основном *женщины (59%)*, но *с более высоким уровнем образования* в сравнении с третьим ти-

пом: более половины имеют начальное или среднее профессиональное образование. Здесь также больше жителей Алтайского края (более 93%), но меньше проживающих в больших селах (72%). В данном типе – **самая высокая доля молодежи** (33%) и менее 5% пенсионеров.

Материальное положение семей в этом типе хуже среднего уровня. Здесь можно встретить **больше обездоленных**: 18 против 13% в сравнении со всем массивом опрошенных бедных и меньше относительно бедных. Основными источниками доходов являются **зарплата (64%)** в основном в сельском хозяйстве, а также в строительстве, торговле и в сфере муниципального управления. Вторые по значимости источники доходов – так же, как и в предыдущем типе, социальные пособия и доходы от ЛПХ (27 и 23%). Специфика данного типа проявляется в превалировании **безработных** (43%), а также **наемных работников** (39%) **с низкой мотивацией и пассивным поведением**, т.е. не предпринимаящих каких-либо действий из-за отсутствия возможности или нежелания что-либо изменить. При задержках зарплаты занятые обращаются за безвозмездной помощью к родственникам и друзьям. Безработные получают соответствующий статус, но большинство из них не ищет работу, объясняя это **уходом за ребенком** (в семьях представителей этого типа проживает **больше всего детей**: 116 на 100 семей), состоянием здоровья, многим «мешает» **алкоголизм**.

Потенциальная миграционная активность – одна из самых низких (вторая после третьего типа): 75% не намерены уезжать, 18% не имеют для этого возможности.

V тип – Уровень бедности ниже среднего и крайне низкая социально-экономическая активность. Это самый немногочисленный тип: всего 3,8% респондентов. Спецификой является то, что этот тип с самой высокой долей людей среднего и старшего трудоспособного возраста (84%) с небольшим преобладанием мужчин. Здесь сосредоточены сельские бедные с самым низким уровнем профессионального образования: 65% не имеют такового, только 5% сельских жителей с высшим образованием. Представители этого типа проживают в подавляющем большинстве случаев в Алтайском крае (95%), в периферийных районах (74%), 68% – в крупных селах.

Главным образом здесь сконцентрированы **безработные (84%)**, остальные **работают по найму** преимущественно **в сельском хозяйстве** (44% при 16% в целом по всем сельским бедным). Среди безработных **почти никто не ищет работу**, объясняя это отсутствием вакантных рабочих мест в их селе, но только десятая часть оформила статус безработного. Занятые этого типа в период задержек с выплатой расходуют имеющиеся сбережения, живут за счет ЛПХ или занимают деньги у родственников и друзей. Разовые подработки были за последние три года у каждого пятого представителя этого типа, только десятая часть занимается развитием ЛПХ.

По материальному положению семьи здесь **превалирует средняя группа бедных** (более 47%), **но обездоленных значительно больше среднего уровня** по всем опрошенным (21 против 13,2%). Доходы формируются за

счет заработной платы (около 60% указало ее в качестве первого или второго по значимости источника), пенсии и различных пособий (более половины случаев), каких-либо подработок (более 20%). Для каждого четвертого-пятого представителя данного типа пособие по безработице выступает в качестве основного источника доходов.

Сложившаяся неблагоприятная социально-экономическая ситуация, отсутствие рабочих мест и перспектив трудоустройства формирует, с одной стороны, **высокий уровень деструктивного поведения** (каждый четвертый отмечает пьянство и алкоголизм как серьезную проблему, ухудшающую его материальное положение семьи), а с другой стороны – **один из самых высоких уровней миграционного потенциала**: треть сельских бедных этого типа имеют желание покинуть свое село, и конкретные планы на отъезд уже есть у каждого пятого.

VI тип – Самый высокий уровень бедности при вынужденно низкой социально-экономической активности, с использованием традиционных и инновационных форм поиска работы (6,2% сельских бедных). Особенностью является то, что этот тип образуют только безработные, главным образом мужчины (77%) при том, что в целом среди сельских бедных, как и среди всего сельского населения, заметно преобладают женщины. Представители этого типа проживают в основном в средних и крупных селах Алтайского края, но так же, как и во втором типе, здесь около трети представителей Республики Алтай. Кроме неурбанизированных районов здесь самая высокая доля сосредоточения мест проживания в урбанизированных районах (36%).

Данный тип – самый молодой по возрасту: здесь **нет пенсионеров** и одна из **самых высоких долей молодежи** (32%). Большинство имеет профессиональное образование, причем доля сельских жителей с высшим образованием достаточно велика (19%).

Материальное положение семей представителей этого типа – самое неблагоприятное. Здесь сконцентрировано **больше всего обездоленных** (их 42% при 13% в среднем по всему массиву респондентов) **и меньше всего относительно бедных** (26%). Доходы формируются за счет различных источников: это и зарплата кого-либо из членов семьи, и подработки, и социальные пособия; причем пособие по безработице не играет заметной роли. Поиск основной работы и временных подработок представителей данного типа не ограничивается традиционными формами экономической активности: большинство ищет любую подходящую работу, а не только работу по специальности (в основном они были заняты на строительных и сельскохозяйственных работах), каждый пятый уезжает на подработки в другие населенные пункты и регионы.

Как следствие сложившегося неблагоприятного социально-экономического положения и отсутствия работы, в данном типе **в наибольшей мере распространены пьянство и алкоголизм**; более трети рассматривает теперь эту проблему и как основное препятствие для улучшения материального положения. Большинство видят выход в переезде и в основном уже имеют кон-

кретные планы отъезда, здесь *самый высокий уровень миграционного настроения.*

* * *

Таким образом, в результате факторного и кластерного анализа выделено шесть типов бедных сельских жителей, значительно различающихся по социально-экономическому положению и активности:

1 – самый низкий уровень бедности и высокий уровень социальной активности с традиционными и инновационными элементами;

2 – относительная бедность и сравнительно высокий уровень традиционной (неинновационной) социально-экономической активности;

3 – средний уровень бедности и низкий уровень социальной активности;

4 – уровень бедности и социальной активности ниже среднего;

5 – уровень бедности ниже среднего и крайне низкая социально-экономическая активность;

6 – самый высокий уровень бедности при вынужденно низкой социально-экономической активности (с использованием традиционных и инновационных форм поиска работы).

Для эффективного решения проблем сельской бедности требуется разработка дифференцированных политик с учетом выделенных особенностей социально-экономического положения и активности различных социальных групп сельских бедных. В основе разработки таких политик могут лежать полученные нами результаты типологического анализа.

Первые два типа, охватывая в совокупности около 35% сельских бедных, являются сравнительно благополучными по выделенным показателям, отличаясь в первую очередь использованием различных по конструктивности и инновационности форм и стратегий активности. Стратегии социально-экономической активности представителей этих типов должны стать основой, «точками роста» для политики преодоления бедности на селе. Необходимо создавать условия для повышения экономической активности как механизм быстрого выхода из ситуации бедности. Здесь не нужны огромные по масштабам инвестиции, наиболее уместны экономические стимулы для открытия своего дела в области сельского хозяйства и сельхозпереработки, сельского туризма и других инфраструктурообразующих видах деятельности (кредитование, страхование урожая, госзаказ на сельхозпродукцию, грантовая поддержка и др.).

Средний тип, наполненный сельскими пенсионерами и людьми с проблемами здоровья, требует существенно больше внимания в таких традиционных направлениях политики, как социальное и пенсионное обеспечение и медицинское обслуживание.

Последние два типа имеют наиболее неблагоприятные характеристики социально-экономического положения и активности и наиболее высокий потенциал миграции. Сюда входят только 10% всех сельских бедных, но имен-

но они должны стать *объектом особого внимания социальной политики* с учетом специфики их проблем. Кроме того, к ним примыкают и представители четвертого типа, где так же, как и шестом типе, много молодежи, но (в отличие от него) с низкой мотивацией и не нацеленной на отъезд из села.

В частности, ключевым направлением решения проблем этих бедных должны стать активные политики занятости, поддержка малого бизнеса, инновационных (в т.ч. дистанционных) форм экономической деятельности в первую очередь в сельском хозяйстве и сельхозпереработке как системообразующих для сельского социума. Кроме того, важнейшими мерами социальной политики государства и органов местного самоуправления должны стать массированная (а не «крошечно-точечная», по словам экспертов) социальная поддержка молодежи и молодых семей в области обеспечения жильем, детей детскими садами, поскольку серьезным ограничителем для молодежи является именно создание семьи и рождение детей. Но поскольку решение проблем сельской молодежи должно являться комплексным, включать все стороны жизнедеятельности, например, культурно-досуговую сферу, то можно использовать идею создания сельских территориальных кластеров там, где это в первую очередь необходимо региону для реализации стратегических направлений его социально-экономического развития.

6.4. Репродуктивные и миграционные установки как социальные последствия сельской бедности

Репродуктивные установки сельских бедных. По данным социологического опроса, 16% сельских жителей моложе 45 лет были намерены в среднесрочной перспективе родить хотя бы одного ребенка, 14% – двух и 1% – трех. Вместе с тем почти 70% респондентов не хотели (или «больше не планировали») заводить детей, из них 8% – по состоянию здоровья, примерно четверть – из-за низких доходов и плохих жилищных условий и около 56% – «просто не хотели». По оценке одного из экспертов «около 70% семей, имеющих двух и более детей – это бедные семьи. Потому что сегодня иметь детей – большая роскошь. А семьи с тремя детьми – идут уже с минусом от прожиточного минимума. Мы проехали 48 районов и видели проблемы этих людей».

Репродуктивные планы сельских жителей существенно дифференцированы в зависимости от их социально-демографических, социально-экономических и социально-психологических характеристик (табл. 6.2).

Больше других социальных групп детей хотели: мужчины, лица в возрасте до 24 лет, холостые и не замужем, с более низким уровнем образования, экономически неактивные, материально лучше обеспеченные, проживающие с родителями, уверенные в настоящем и с оптимизмом смотрящие в будущее.

Миграционные установки сельских бедных. Результаты исследования показали, что 23,4% бедных от общей выборки опрошенных желали сменить место жительства. Из них 56,4% *хотели бы* сменить место жительства,

но не было возможности. Это было обусловлено различными причинами, такими как: отсутствие денег на переезд (83,3%), здоровья (25,8%), возраст (19,7%), неуверенность, неустроенность после переезда (6,1%), отсутствие работы на новом месте и жилья получили одинаковые оценки среди опрошенных (1,5%).

Таблица 6.2

Распределение ответов сельских жителей на вопрос
«Намерены ли Вы (еще) иметь детей?», %

Характеристики		да	нет
В целом по массиву		31,1	68,9
Пол	мужчины	40,4	59,6
	женщины	23,7	76,3
Возраст	18–24 лет	68,8	31,2
	25–9 лет	35,6	64,4
	30–45 лет	16,1	83,9
	46–59 лет	-	-
	60 лет и более	-	-
Семейное положение	женат (замужем)	28,7	71,3
	неженат (незамужем)	34,7	65,3
Наличие детей	1 ребенок	37,8	62,2
	2 ребенка	16,7	83,3
	3 ребенка и более	10,0	90,0
Образование	начальное и основное общее	17,2	82,8
	среднее общее и начальное профессиональное	36,8	63,2
	среднее профессиональное и неполное высшее	29,3	70,7
	высшее	29,4	70,6
Занятость	занятые в экономике	31,1	68,9
	безработные	21,6	78,4
	экономически неактивное население	42,9	57,1
Материальное положение	обездоленные	11,5	88,5
	бедные	22,1	77,9
	относительно бедные	40,9	59,1
Жилищные условия	живут в собственном доме, квартире	30,5	69,5
	снимают жилье	33,3	66,7
	живут с родителями	37,5	62,5
	живут в служебной квартире	12,5	87,5
Психологическое состояние	уверены в настоящем и будущем	42,9	57,1
	состояние равнодушное	22,2	77,8
	испытываю беспокойство, неуверенность	33,3	66,7
	испытываю сильное напряжение, раздражение	16,2	83,8
	Неуверенность в будущем – своем и своих детей	0	100,0

Источник: результаты социологического опроса сельских жителей 2011, оценки и расчеты авторов.

Среди тех, кто не указал какие-либо препятствия, 15,4% планировали уехать в город своего края (республики), 10,3% еще не знали, куда именно, но обязательно собирались уехать, 6,8% – в другой регион России. Наиболее привлекательным для бедных потенциальных мигрантов являлся Краснодарский край. На остальные регионы приходилось не более 0,13% потенциальных бедных мигрантов (это такие субъекты, как Приморский край, Урал, Кемеровская область). Около 10% планировали сменить место жительства в пределах сельской местности, так, 6% хотели бы сменить место жительства в пределах своего села, 2,6% – уехать в другое село другого района, 1,7% – в другое село того же района, в котором жили, и 0,9% – в другую страну (рис. 6.11).

Причины, которые стимулировали миграционные намерения сельских жителей, разнообразны (рис. 6.12). **Первое место среди причин занимало отсутствие в селе рабочих мест (47,2%).**

Данный вопрос был детализирован в анкете, что позволило увидеть следующие результаты: сельских жителей стимулировало отсутствие, прежде всего, хорошо оплачиваемой работы (60,5%), отсутствие работы как таковой (34,5%), работы, подходящей по специальности (19%), работы по состоянию здоровья (10,3%).

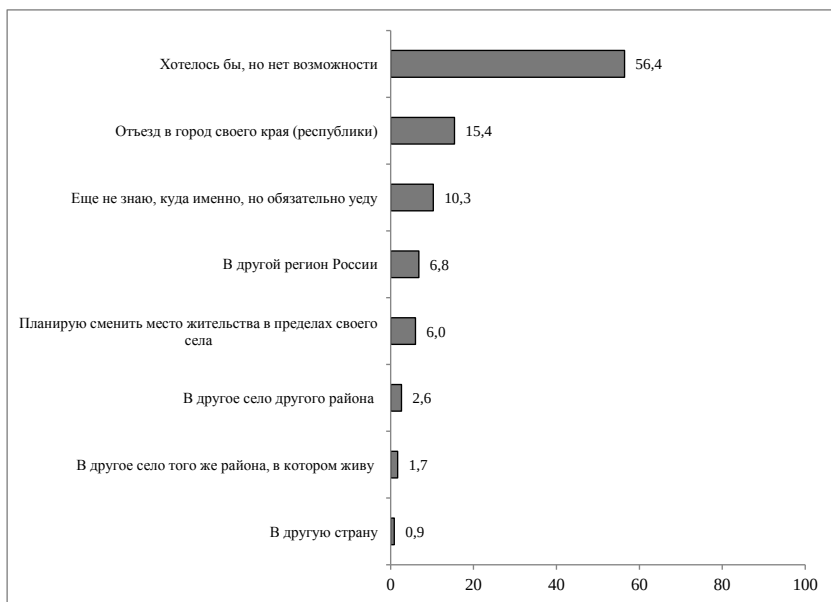


Рис. 6.11. Вектор миграционных установок сельских бедных, %

По мнению представителей региональных органов власти, главной причиной миграции молодежи являлось отсутствие рабочих мест: «*Надо сказать, что 90% молодежи на селе никак не связывают свою жизнь с селом,*

никак. Это только, если, может быть, крепкое фермерское хозяйство и сумел с раннего возраста подготовить его (сына) как специалиста, и он может продолжить дело отца. Но 90% связывают все равно свое будущее только с отъездом куда-то за пределы (села). Потому что **никаких рабочих мест на селе нет**» (бывший руководитель законодательного органа управления регионом).



Рис. 6.12. Причины формирования миграционных установок сельских бедных, %

Следующим фактором являлось улучшение материального положения семьи (40,8%), отсутствие перспектив для (будущих) детей (40,8%). По материалам глубинного интервью, по мнению экспертов-представителей региональных органов власти, эта причина играла немаловажную роль в формировании миграционных установок: *«Я знаю, мало-мало кто-нибудь «выбивается в люди» в деревне. Он немедленно собирается и переезжает в город. И своим ребятишкам он, загодя, наказывает: «Ты, вот, закончил школу, давай определяйся». Сейчас у нас даже быков нету, а раньше угрожали: «Пойдешь быкам хвосты крутить!»* (уполномоченный по правам человека в регионе).

Далее в качестве причин указывались жилищные проблемы, отсутствие коммунальных удобств (24% опрошенных): *«Для молодежи самое главное – это жилье и это, безусловно, работа. И в этих направлениях в Алтайском крае, в частности, идет у нас развитие. Тех программ, которые есть. Это «Жилье – молодежи села» – программа работает. И создаются через службу занятости рабочие места. Эти два направления достаточно эффективны. При социальной ответственности самого молодого человека и при профессиональных навыках и желании работать»* (руководитель органа социальной защиты региона).

Неблагоустроенность поселения (23,2% респондентов), по мнению представителей региональных органов власти, играла немаловажную роль

при формировании желания покинуть село: «... должны быть условия для более интенсивного труда с тем, чтобы получать более высокий заработок и решить свои социальные проблемы. Но если в селе нет школы, нет медпункта, даже эти условия не будут влиять на закрепление молодежи. Молодежь все равно уйдет.... О будущем все равно каждый человек думает. Уж если не о своем, то о будущем детей» (уполномоченный по правам человека в регионе). В качестве причин также указывались улучшение медицинского обслуживания (11,2%), получение профессионального образования (8%) и семейные обстоятельства (9,2%).

Учитывая причины формирования миграционных установок и принимая во внимание социально-экономическое положение бедных потенциальных мигрантов, нами было обнаружено увеличение обездоленной и средней бедной группы населения (на основании сравнения положения бедных мигрантов в 2001 и 2011 гг.) – рис. 6.13–6.14.

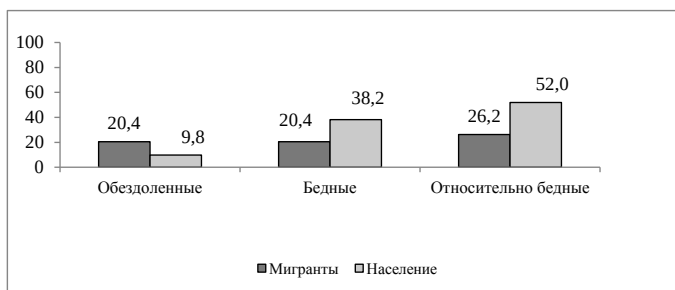


Рис. 6.13. Материальное положение семей сельского населения и бедных потенциальных мигрантов в 2001 г., %

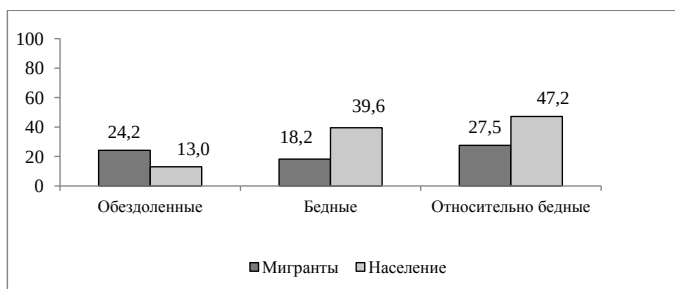


Рис. 6.14. Материальное положение семей сельского населения и бедных потенциальных мигрантов в 2011 г., %

Таким образом, материальный фактор являлся ведущим среди всех остальных при формировании миграционных установок сельских бедных. Это проявлялось в таких причинах, как отсутствие рабочих мест, улучшение материального положения, отсутствие перспектив для (будущих) детей и т.д.

При изучении материального положения семей бедных потенциальных мигрантов и причин формирования их миграционных установок немаловажным являлся статус занятости.

Значительная часть сельских бедных, которые хотели сменить место жительства, являлись студентами, учащимися и безработными. Это соответствовало главной причине формирования миграционных установок сельских бедных – отсутствию рабочих мест.

Анализ бедных потенциальных мигрантов по длительности проживания в населенном пункте позволил получить следующие результаты: желание сменить место жительства было характерно в большей степени для тех, кто проживал в сельской местности более продолжительное время. Так, 51,2% потенциальных мигрантов с рождения проживали в селе, 33% проживали более 10 лет, 6,8% – от 1 года до 5 лет, 5,9% – от 5 до 10 лет, 2,6% – до 1 года. Так как среди бедных потенциальных мигрантов есть те, кто жил не с рождения в населенном пункте, мы обратили внимание на то, где они проживали раньше (до переезда в обследуемый населенный пункт). Около половины бедных мигрантов приехали из других сел России (50,8% опрошенных), из городов России (26,3%), из села – районного центра России (8,8%), из села – районного центра стран ближнего и дальнего зарубежья (8,8%), остальные мигранты приехали из городов, поселков городского типа стран ближнего и дальнего зарубежья (3,5%), поселков городского типа России (1,8%). Принимая во внимание численность поселений, выявлено, что 35% потенциальных мигрантов из малых и средних поселений, 65% – из больших поселений.

Сравнение бедных потенциальных мигрантов по географическому признаку показало, что количество желающих сменить место жительства примерно одинаково: Алтайский край – 23,6%, Республика Алтай – 21,7%. ***Значительная доля потенциальных мигрантов из неурбанизированных (69,2%), из слабоурбанизированных районов (17,9%), 12,8% из урбанизированных*** (рис. 6.15).

По гендерному признаку потенциальные мигранты распределились следующим образом: 47,9% мужчин, 52,1% женщин; по возрасту среди потенциальных бедных мигрантов значительную долю составляли лица среднего и старшего трудоспособного возраста (46,2%), молодежь занимала второе место, не уступая в количестве (41,9%), доля пенсионеров была наименьшей и равнялась 12% соответственно.

Анализ полученных данных показал, что значимая часть сельских жителей желала покинуть сельскую местность (23,4%). Главные причины желания сменить место жительства – отсутствие рабочих мест в селе, улучшение материального положения, отсутствие перспектив для (будущих) детей. Отсутствие рабочих мест в селе являлось главной причиной, так как значительная часть бедных потенциальных мигрантов – безработные.

Такие факторы, как место и время проживания бедных мигрантов, не влияют на миграционные установки бедных сельских жителей, так как желание сменить место жительства встречалось в равной степени как среди коренных сельских жителей, так и среди приезжих.

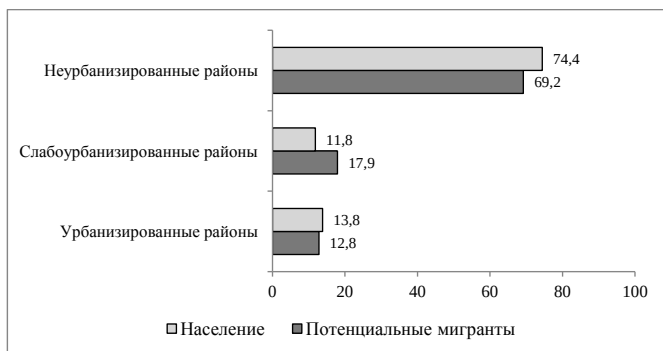


Рис. 6.15. Распределение населения и бедных потенциальных мигрантов, проживающих в районах с разным уровнем урбанизированности, %

Соотнесение миграционных установок сельских бедных и уровня урбанизированности районов показало, что значительная часть бедных потенциальных мигрантов – из слабоурбанизированных районов.

И женщины, и мужчины в равной степени желали покинуть сельскую местность, т.е. пол не оказывал существенного влияния на формирование миграционных установок. Наибольшее желание сменить место жительства высказывали лица среднего и старшего трудоспособного возраста, но молодежь несущественно уступала количественно по этому показателю. Как показал экспертный опрос представителей власти, больше половины экспертов считали наиболее важными проблемами безработицу, отсутствие рабочих мест, низкий уровень оплаты труда; больше одной трети, но менее половины экспертов к числу наиболее острых проблем относят миграцию молодежи из села. Такое же количество экспертов считало, что ситуация в селе не изменится, и в качестве одной из причин стагнации они называли отток молодежи из села. По материалам глубинного интервью с представителями региональных органов власти можно сделать вывод, что молодежь необходимо закреплять на селе, применяя различные меры: *«Как останется молодой человек? Новый трактор. Останется парень работать, если Джон Дир или Нью Холанд, придет, или наш трактор К-700. Конечно, останется. Дальше. Вот он женился. Раньше от 10 до 20 квартир каждое хозяйство строило. Дали ключи от построенной квартиры – это вторая сторона дела. Третье, Вышел на этом тракторе, почему он должен 3 тысячи в месяц получать-то? Надо отдать ему 15 или 20 тысяч, потому что средняя зарплата по Барнаулу сейчас сколько будет, 17 тысяч?»* (уполномоченный по правам человека в регионе).

Таким образом, отсутствие рабочих мест является одной из главных проблем, которая требует особого внимания со стороны государства, и молодежь как самая мобильная и ресурсная социально-демографическая группа, от которой, возможно, зависит существование и развитие села как населенного пункта. Об этом говорят и представители региональных органов власти:

«Все брошено. Строят, кто, где вздумал, кто – ничего, поэтому в такой деревне молодежь жить, работать не будет. Она (молодежь) будет уходить куда-то. И самое страшное, что она смотрит уже не на Барнаул, она смотрит на Москву, на Санкт-Петербург, а та молодежь смотрит на Лондон. А Россия останется без защитников в прямом и переносном смысле и без кормильцев» (бывший руководитель законодательного органа управления регионом).

* * *

Анализ репродуктивных и миграционных установок сельских бедных жителей показал следующее.

1. Менее трети бедных сельских жителей моложе 45 лет были намерены в среднесрочной перспективе родить хотя бы одного ребенка и почти 70% не хотели (или «больше не планировали») заводить детей, из них лишь 8% – по состоянию здоровья и 80% – из-за низких доходов, плохих жилищных условий или «просто не хотят». Репродуктивные планы сельских жителей существенно дифференцированы в зависимости от их социально-демографических, социально-экономических и социально-психологических характеристик. Больше других социальных групп детей хотели: мужчины, лица в возрасте до 24 лет, холостые и не замужем, с более низким уровнем образования, экономически неактивные, материально лучше обеспеченные, проживающие с родителями, уверенные в настоящем и с оптимизмом смотрящие в будущее.

2. Выявлен значительный потенциал миграции среди сельских бедных: 23,4% респондентов желали покинуть свое место жительства. Первое место среди причин формирования миграционных установок сельских жителей занимало отсутствие в селе рабочих мест (47,2%). В тройку лидеров выталкивающих факторов также вошли: желание улучшить материальное положение семьи и отсутствие перспектив для (будущих) детей (по 40,8%).

3. Масштабы ухудшения материального положения семей потенциальных мигрантов соответствовали аналогичному показателю для всего бедного сельского населения. Так, доля обездоленных увеличилась как среди сельского населения в целом, так и среди мигрантов: в 2011 г. – 13% в общей выборке и 24,2% среди потенциальных бедных мигрантов, в 2001 г. – 9,8 и 20,4% соответственно.

4. Основными группами потенциальных мигрантов являлись: молодежь (45,8%), безработные (38,9%), жители малых и средних поселений (34,5%), слабоурбанизированных районов (35,6%). Пол не оказывал существенного влияния на формирование миграционных установок: и мужчины, и женщины в равной степени желали покинуть сельскую местность.

5. Желание покинуть села проявляли в большей степени относительно бедные (28%) и обездоленные (24%), в средней группе таковых 18%.

Глава 7. ПОЛИТИКА ПРЕОДОЛЕНИЯ БЕДНОСТИ В СЕЛЬСКОЙ РОССИИ

7.1. Исторический ракурс и современные акценты в государственной политике преодоления бедности

Эффективность государственной политики преодоления бедности в настоящее время зависит от того, насколько будут сконцентрированы меры по борьбе с бедностью в местах ее локализации, насколько точно будут учтены особенности социально-экономического положения и активности самих бедных. В связи с этим рассмотрим, как менялась государственная политика по преодолению бедности сельского населения и каковы ее современные результаты в стране и ее регионах (на примере Алтайского края).

Исторические этапы борьбы с сельской бедностью в России. Еще в дохристианской России благотворительность и помощь нуждающимся проявлялась в разнообразных формах, носила характер родственной и соседской взаимовыручки, заключалась в кормлении, одевании, приюте наименее защищенных членов общины. С принятием христианства на Руси благотворительность приняла направление «нищелюбия», и долгое время поддержка бедных была связана с церковью. На содержание церкви княжеским уставом была определена десятая часть княжеских доходов. При монастырях возникали больницы, приюты.

Формирование государственной помощи бедным (точнее, нищим) было заложено решением в 1551 г. на Стоглавом соборе (во времена Ивана Грозного) о строительстве в каждом городе богаделен и больниц за счет средств частных лиц, расходы которых контролировались не только духовенством, но и должностными лицами (в частности, для пресечения лженищества).

Далее развитие государственной политики по поддержке бедных происходило в направлении формирования инфраструктуры социального обеспечения, охраны здоровья, образования и трудоустройства:

- создание приказов по призрению бедных в царствование Алексея Михайловича;
- распределение нетрудоспособных нищих по богадельням, обеспечение здоровых нищих работой во времена Федора Алексеевича;
- строительство сиротских домов, больниц и домов призрения, распределение лженищих и попрошайек на каторжные работы в период правления Петра I;
- создание в каждой губернии приказов общественного призрения, открытие под государственным контролем народных школ, заведений для умалишенных, больниц, сиротских и смиренных домов, воспитательных домов для незаконнорожденных младенцев при Екатерине II;

– открытие благотворительных больниц для бедных, воспитательных домов для глухонемых и слепых детей, вдовьих домов для вдов военнослужащих и чиновников при императрице Марии Федоровне;

– учреждение Человеколюбивого общества, заботящегося о бедных, больных и сиротах при Александре I.

С середины до конца XIX в. происходит децентрализация социального призрения и обеспечения (основная нагрузка в оказании социальной помощи нуждающимся передается на уровень городского и земского (сельского) общественного самоуправления), наблюдается развитие адресности в оказании помощи и профилактики обнищания людей. В функции дум и управ, земских органов входили попечение о призрении бедных и о прекращении нищеты, устройство и заведывание благотворительными и лечебными заведениями, участие в мероприятиях по охране народного здоровья¹.

Современная ситуация в политике преодоления бедности определяется во многом наследием советского периода. В СССР малообеспеченными признавались семьи, чьи доходы существенно отставали от среднего по стране уровня материальной обеспеченности. Поддержка малообеспеченных осуществлялась главным образом с помощью пособий, в том числе в натуральной форме.

С 1917 по 1953 гг. крестьяне, составляющие основную часть населения страны, были полностью исключены из системы социального страхования и обеспечения². Основными видами помощи нуждающимся на селе, оказываемыми крестьянскими комитетами общественной взаимопомощи, были пособия, ссуды, вспашка полей, уборка урожая, финансовая поддержка школ, больниц, инвалидов домов и т.д. В 1931 г. на смену крестьянским комитетам взаимопомощи пришли кассы взаимопомощи колхозников, которые могли создавать дома для престарелых, оказывать финансовую и натуральную помощь при болезни, увечье, беременности³.

В период «хрущевской оттепели» (1953-1964 гг.) были реализованы многочисленные меры социальной политики, связанные с повышением заработной платы в госсекторе, размеров пенсий и пособий, продолжительности оплачиваемого отпуска, сокращение рабочей недели, пенсионного возраста рабочих и др. Позитивный эффект мер социальной политики почувствовали главным образом горожане, а колхозники оставались по-прежнему лишенными полного гражданства (они не имели ни паспортов, ни права свободного передвижения за пределы мест постоянного проживания), государственных пенсий, а пенсионный возраст наступал для них на пять лет позже, чем для других ра-

¹ Холостова Е.И. Теория социальной работы [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.univer5.ru/sotsialnaya-rabota/teoriya-sotsialnoy-raboty-i-holostova-e.i.-334.html>.

² Советская социальная политика 1920-1930-х годов: идеология и повседневность / под редакцией П. Романова и Е. Ярской-Смирновой. М.: ООО «Вариант», ЦСПГИ, 2007. 432 с.

³ Холостова Е.И., Черняк, Е.М., Чупина Г.Н. Сельская семья и социальная работа [Текст]. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и Ко», 2005. С. 42-44.

ботающих¹. С 1964 г. схема социальной защиты была существенно расширена, она стала охватывать крестьянство, что было связано с послевоенным демографическим спадом и фактической депопуляцией сельской местности, в т.ч. вследствие миграции сельских жителей в города после выдачи паспортов в 1960-х гг.

В период «брежневского застоя» (1964-1985 гг.) сельскохозяйственным рабочим был предоставлен гарантированный стабильный минимум заработной платы, социальные пособия для колхозников повышены до уровня остального населения². В 1970-е гг. введены пособия на малообеспеченных детей. Основными признаками категории малообеспеченных были демографические (возраст, здоровье, утрата кормильца, повышенная иждивенческая нагрузка на работающего члена семьи)³. Территориальные различия также имели некоторое значение: признавалось неравенство в экономическом развитии регионов, между городом и деревней.

Особенность политики по сокращению и профилактике малообеспеченности в СССР состояла в том, что она основывалась преимущественно на макрорегуляторах (например, сбалансированность низкой заработной платы и низких потребительских цен, доступность социокультурных и социобютовых услуг), а не на индивидуальной организации помощи семье и личности. Индивидуальная помощь проявлялась в виде пособий на малообеспеченных детей, но она не была масштабной⁴.

Федеральная политика преодоления бедности сельского населения в современной России. Рыночные реформы российского общества показали, что традиционно поддерживаемый государством аграрный сектор оказался не способным к самостоятельному функционированию. Это привело к масштабным деструктивным социально-экономическим процессам в сельском сообществе: массовому сокращению рабочих мест, падению доходов и ухудшению качества жизни, разрушению социальной и производственной инфраструктуры и как следствие, концентрации бедности в селах.

Эффективные методы борьбы с бедностью (в том числе и сельской) не принимались до второй половины 1990-х гг., хотя данная проблема остро проявилась и была осознана учеными и управленцами. Законодательные основы федеральной политики преодоления бедности в 1990-х гг. были заложены в Конституции Российской Федерации, федеральных законах «О занятости населения в Российской Федерации» от 19 апреля 1991 г. № 1032-1,

¹ Ярская-Смирнова Е., Романов П., Лебина Н. Советская социальная политика и повседневность, 1940–1980-е [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.gosbook.ru/document/3237632409preview>.

² Ярская-Смирнова Е., Романов П., Лебина Н. Советская социальная политика и повседневность, 1940–1980-е [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.gosbook.ru/document/3237632409preview>.

³ Социальная политика: учебник / под общ. ред. Н.А. Волгина. М.: Издательство «Экзамен», 2002. С. 152.

⁴ Социальная политика: учебник / под общ. ред. Н.А. Волгина. М.: Издательство «Экзамен», 2002. С. 156.

«О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ, «О государственных пособиях гражданам, имеющих детей» от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ, «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» от 02 августа 1995 г. № 122-ФЗ, «О государственной социальной помощи» от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ и др.

Еще до середины 1990-х гг. Министерством социальной защиты населения Российской Федерации под руководством Э. Памфиловой была разработана (но не принята) «Программа по предотвращению нищеты и по борьбе с бедностью», где предлагалось четкое разделение уровня федеральной и региональной поддержки, изменение политики доходов, комплексный подход к расширению рынка труда и политики занятости, введение прожиточного минимума. Одним из первых инструментов в решении проблемы бедности является закон № 143-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» от 24 октября 1997 г., поскольку прожиточный минимум предназначен для оценки уровня жизни населения при разработке и реализации социальной политики, федеральных и региональных социальных программ, для обоснования устанавливаемых на федеральном уровне минимального размера оплаты труда, размеров пособий и других социальных выплат, оказания социальной помощи малоимущим гражданам и др.

До середины 2000-х гг. решение проблемы бедности осуществлялось через многочисленные разрозненные программы социальной поддержки населения, лишь с принятием в 2004 г. Федерального закона № 122, получившего в просторечии название «О монетизации социальных льгот», была значительно модернизирована система социальной поддержки путем замены части натуральных льгот денежными компенсациями, разграничения полномочий федеральных и региональных органов власти. Новый этап решения проблемы бедности начался в 2004 г. с объявления президентом РФ В. Путиным борьбы с бедностью в качестве важнейшей задачи государства. Поскольку проблема является комплексной, ее решение должно быть связано прежде всего с созданием «социальных лифтов» (повышением вертикальной социальной мобильности). Такими «социальными лифтами» являются образовательная политика, улучшение здоровья населения, обеспечение жильем, эффективные рабочие места, что нашло отражение в приоритетных национальных проектах и в долгосрочных программах по данным направлениям, среднесрочных и краткосрочных программах занятости населения.

Политика преодоления бедности в России получила сельскую проекцию с принятием в 2002 г. Федеральной программы «*Социальное развитие села до 2013 г.*», нацеленной на повышение уровня и качества жизни сельского населения на основе развития социальной инфраструктуры и инженерного обустройства сельских населенных пунктов, создания условий для улучшения социально-демографической ситуации, расширение рынка труда и обеспечение его привлекательности. Реализация Программы осуществляется в 3 этапа. На I этапе (2003-2005 гг.) обеспечиваются совершенствование нормативно-правовой, организационно-управленческой и научно-методичес-

кой базы социального развития села и создание условий, минимально необходимых для реализации социальных гарантий, установленных законодательством Российской Федерации. На II этапе (2006-2010 гг.) предусматривается переход к формированию в сельской местности условий, обеспечивающих более высокий уровень и качество жизни. На III этапе (2011-2013 гг.) предполагается повышение уровня и качества жизни сельского населения, необходимых для улучшения демографической ситуации и формирования высокопрофессиональных трудовых кадров села в целях обеспечения устойчивого развития сельских территорий и выполнения мероприятий Программы по наращиванию объемов сельскохозяйственного производства.

В реализации I этапа приняли участие 76 субъектов Российской Федерации, в том числе и Алтайский край, где была принята соответствующая краевая программа. Основными приоритетными направлениями I этапа Программы являлись жилищное строительство, газификация, водоснабжение, развитие средств связи общего пользования и строительство автомобильных дорог в сельской местности. За 3 года реализации первого этапа Программы введено 6039 тыс. кв. м жилья, что в 2,2 раза больше плановых заданий. Свыше 75 тыс. сельских семей смогли приобрести благоустроенное жилье. Введено в действие 22,69 тыс. км распределительных газовых сетей (в 2,3 раза больше плановых заданий), газифицировано 286,5 тыс. квартир (при плановом задании 122 тыс. квартир), введена в действие 51 газонаполнительная станция. Прирост емкостей телефонной сети составил 722,5 тыс. номеров (114%). Введены в действие новые объекты социальной сферы, в том числе общеобразовательные школы на 51,8 тыс. мест, детские дошкольные учреждения на 3,65 тыс. мест, районные и участковые больницы на 4,8 тыс. коек, амбулаторно-поликлинические учреждения на 5,7 тыс. посещений в смену, 130 фельдшерско-акушерских пунктов, 146 спортивных сооружений, а также клубные учреждения на 18,9 тыс. мест. В 17 сельских районах открылись информационно-консультационные центры.

Вместе с тем из-за дефицита средств бюджетов субъектов Российской Федерации не удалось в полном объеме реализовать отдельные мероприятия Программы, в том числе по развитию сети организаций социальной сферы села, строительство которых осуществлялось преимущественно за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации. Не все регионы смогли разработать механизм замещения выбывающих источников финансирования инвестиционных проектов за счет привлечения средств внебюджетных источников.

В течение II этапа реализации Программы (2006-2010 гг.) построено или приобретено 6 889,75 тыс. кв. м жилья для сельских жителей, в том числе 2 849, 04 тыс. кв. м для молодых семей и молодых специалистов. Введено в эксплуатацию 23,5 тыс. км распределительных газовых сетей (газифицировано 195,2 тыс. домов, квартир), 8,82 тыс. км водопроводов, 4 955,75 км ЛЭП, телефонных сетей на 69,3 тыс. номеров, общеобразовательных школ на 26,2 тыс. мест, 209 ФАПов, амбулаторно-поликлинических учреждений на 43,7

тыс. посещений в смену, больниц на 349 коек, 64 спортивные площадки и сооружения, клубных учреждений на 2,49 тыс. мест, 173 информационно-консультационных пункта, реконструировано 698 предприятий розничной торговли и общественного питания.

В период с 2011 по октябрь 2012 гг. построено или приобретено 1 906,01 тыс. кв. м жилья для сельских жителей, в том числе 1 336 тыс. кв. м для молодых семей и молодых специалистов, введено в эксплуатацию 7 017,15 км распределительных газовых сетей, 4050 км локального водопровода, общеобразовательных учреждений на 7,95 тыс. мест.

Одним из экспериментов по преодолению бедности, проводимых в разных регионах страны, являлось оказание помощи бедным на основе социального контракта. Согласно поручению Президента Российской Федерации от 27 января 2010 г. № Пр-192 и Плану по реализации основных направлений антикризисных действий и политики модернизации российской экономики Правительства Российской Федерации на 2010 г., Министерство здравоохранения и социального развития издало Приказ от 31 мая 2010 г. № 399 «О проведении в ряде субъектов Российской Федерации эксперимента по оказанию государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта». Этим приказом был утвержден Перечень из 17 субъектов Российской Федерации, участвующих в эксперименте.

Целью внедрения технологии оказания социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта являлось повышение их качества жизни путем активизации имеющихся адаптивных возможностей семьи (малоимущего одиноко проживающего гражданина). Социальный контракт рассматривается как договор о взаимных обязательствах между малоимущим гражданином и органом социальной защиты населения субъекта Федерации о предоставлении ему и (или) его семье государственной социальной помощи в виде денежных выплат, социальных услуг или натуральной помощи.

Ученые (Бобков В.Н., Гулюгина А.А., Маликов Н.С., Чесалкина Е.Ю.) отмечают позитивные стороны применения социального контракта¹. Мониторинг эксперимента (Самарская, Тюменская и Курганская области) показал, что эффективность оказания социальной помощи признается как представителями социальных служб, непосредственно занимающихся этим вопросом, так и самими заявителями. Однако отчеты субъектов показывают, что доля малоимущих семей, получающих государственную социальную помощь на основе социального контракта в общем количестве малоимущих семей в целом незначительна. Среди рассматриваемой группы она варьирует от 7,9% в Томской области до 0,03% в Республике Коми и 0,04% в Курганской области. Поскольку степень распространения новой технологии на ее начальном этапе

¹ Бобков В.Н., Гулюгина А.А., Маликов Н.С., Чесалкина Е.Ю. Социальный контракт как основа модернизации системы социальной поддержки трудоспособного малоимущего населения // Уровень жизни населения регионов России. 2011. № 3. С. 4-19.

невысокая, ожидать сколько-нибудь значительных результатов от ее внедрения на уровне средних по региону показателей пока еще не представляется возможным.

Программы и проекты по преодолению бедности сельского населения, реализуемые в Алтайском крае. Программирование является самой распространенной технологией борьбы с бедностью в Алтайском крае. В настоящее время в Алтайском крае реализуется более двадцати краевых целевых программ, многие из которых включают меры, прямо или косвенно влияющие на ситуацию с бедностью.

Реализуемые в крае программы, как правило, направлены на поддержку отдельных категорий бедных. Основной инструмент помощи – выплата пособий, которые в силу своих маленьких размеров не решают проблему бедности (например, размер пособия малообеспеченным семьям, имеющим детей, порядка 2% прожиточного минимума ребенка, многодетные малообеспеченные семьи получают пособие порядка 13% прожиточного минимума ребенка на учащихся общеобразовательных учреждений детей, и около 9% – на детей, не обучающихся в общеобразовательных учреждениях¹).

Государственная социальная политика по преодолению бедности не имеет территориального разреза «город-село», однако есть исключения: примером государственной поддержки селян является ежемесячная денежная выплата гражданам, работающим и проживающим в сельской местности (законодательство устанавливает категории граждан, имеющих право на данную выплату²). Размер данной выплаты невелик: в пределах 10% прожиточного минимума.

Среди специфических программ, целевое действие которых распространяется исключительно на сельских жителей, можно выделить упомянутую выше ФЦП «Социальное развитие села до 2013 г.». По данным пресс-службы Администрации Алтайского края³, с 2003 г. в рамках данной Программы на развитие социальной и инженерной инфраструктуры поселений и жилищное обустройство в крае направлено 4,1 млрд руб. (1,3 млрд руб. – из федерального бюджета, 1,3 млрд руб. – из консолидированного бюджета края, 1,5 млрд руб. поступило из внебюджетных источников). Жилищные условия улучшили 4,8 тыс. сельских семей (в том числе 1,7 тыс. молодых семей (специалистов). Построено и приобретено более 284,6 тыс. кв. м жилья. Введено в эксплуатацию 387 км газовых сетей (газифицировано более 10 тысяч домовладений), 283,4 км водопроводов, 369,5 км линий электропередачи, 225 трансформаторных подстанций. В 2012 г. велось строительство и реконструкция объектов на территории 18 районов края. За время действия ФЦП выделены средства госу-

¹ Закон Алтайского края от 15.10.2004 № 34-ЗС «О ежемесячном пособии на ребенка».

² Закон Алтайского края от 31.12.2004 № 77-ЗС «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, работающих и проживающих в сельской местности».

³ Официальный сайт Алтайского края [Электронный ресурс]. – URL: http://altairegion22.ru/region_news/v-altaiskom-krae-okolo-5-tysyach-selskih-semei-uluchshili-zhilischnye-usloviya-blagodarya-tselevoi-programme-sotsialnoe-razvitie-sela-do-2013-goda_229595.html.

дарственной поддержки на строительство общеобразовательной школы на 176 учащихся. Данные меры позволяют сократить объемы лишений, которые испытывают бедные сельские жители, делают жизнь в селе более комфортной и привлекательной, что может снизить миграционный потенциал наиболее активных сельских жителей.

Мнения представителей региональных органов власти о действии данной Программы, направленной на улучшение положения селян, разделяются. Встречаются как негативные оценки (*«А мы-то не особо видим, что это социальное развитие села... Социальное развитие я понимаю так: где-то открылась школа, где-то клуб отремонтировался. Ничего же этого нет»* (депутат регионального органа законодательной власти)), так и позитивные отзывы (*«Многие ФАПы получили поддержку... Районные больницы получили оборудование»* (заместитель начальника органа социальной защиты региона)).

Кроме социальной поддержки на ситуацию с бедностью оказывают непосредственное влияние меры, направленные на борьбу с бедностью посредством поддержки экономически активного населения – тех, кто в состоянии своим трудом преодолеть бедность. Постановлением Администрации Алтайского края от 11.05.2010 г. № 200 утверждена КЦП «Содействие занятости населения Алтайского края» на 2010-2012 гг., целью которой является содействие трудоустройству незанятых граждан Алтайского края, в том числе социально незащищенных групп населения, защита их от безработицы. Программой предусмотрена реализация следующих основных задач: обеспечение информирования населения и работодателей по вопросам занятости; повышение конкурентоспособности граждан на рынке труда; содействие трудоустройству граждан, ищущих работу, и безработных, в том числе испытывающих трудности в поиске работы; социальная поддержка безработных граждан. От реализации программы ожидаются такие результаты, как снижение средней продолжительности регистрируемой безработицы до 4,7 месяца; увеличение доли безработных граждан, участвующих в мероприятиях по содействию трудоустройству, до 34,7%; снижение к концу 2012 г. уровня официально зарегистрированной безработицы (по отношению к численности трудоспособного населения) до 3,3%. Основные мероприятия включают в себя профессиональное обучение, стажировку, содействие самозанятости, содействие трудоустройству незанятых инвалидов, организацию общественных работ и другие. По мнению экспертов, ***программы занятости сыграли роль буферной подушки в годы глобального экономического кризиса.***

В 2010-2012 гг. по основным индикаторам рынка труда в Алтайском крае закрепились положительные тенденции. Общая численность безработных в 2011 г. снизилась в сравнении с 2010 г. на 4 тыс. человек (с 115,0 тыс. человек, или 8,8% от экономически активного населения, в 2010 г. до 111,0 тыс. человек, или 8,7%, в 2011 г.). В среднем за 9 месяцев 2012 г. общая численность безработных снизилась в сравнении с соответствующим периодом 2011 г. на 32,9 тыс. человек (с 117,8 тыс. человек, или 9,2% от экономически активного населения, до 84,9 тыс. человек, или 6,7%). За два года числен-

ность зарегистрированных безработных снизилась на 23,3 тыс. человек (41,2 %): с 56,5 тыс. человек на 01.01.2010 до 33,2 тыс. человек на 01.01.2012. К началу октября 2012 г. численность безработных составила 24,1 тыс. человек. Наметилась устойчивая тенденция к снижению коэффициента напряженности на рынке труда. Численность незанятых граждан, зарегистрированных в органах службы занятости населения, в расчете на одну вакансию уменьшилась с 19,1 чел. на 01.01.2010 до 3,1 чел. на 01.01.2012 (на 01.10.2012 – 1,9 чел.). При одновременном сокращении общей безработицы и численности безработных граждан, зарегистрированных в органах службы занятости населения, в 2011 г. отмечалось снижение числа занятых. Численность занятого населения уменьшилась на 22,2 тыс. человек (1,9 %) с 1187,5 тыс. человек в 2010 г. до 1165,3 тыс. человек в 2011 г. В 2012 г. численность занятого населения увеличилась на 0,7 % с 1167,6 тыс. человек в среднем за 9 месяцев 2011 г. до 1175,6 тыс. человек в среднем за 9 месяцев 2012 г.

Одной из краевых программ, реализация которой направлена на сокращение бедности сельского населения посредством развития сельского хозяйства, сохранения и создания эффективных рабочих мест, является программа «Строительство, реконструкция и модернизация 100 молочных и 100 мясных комплексов и ферм в Алтайском крае» (Программа «100 + 100»). По данным пресс-службы Администрации Алтайского края¹, в 2011 г. в рамках Программы «100 + 100» построено, реконструировано и модернизировано 144 объекта животноводства на 69,7 тыс. постановочных мест. В том числе 116 объектов на 34,2 тыс. скотомест по молочному скотоводству, 17 объектов на 7,5 тыс. скотомест – по мясному скотоводству, 9 объектов на 26,8 тыс. станкомест – в свиноводстве, 2 объекта на 1,2 тыс. мест – в овцеводстве. Создано 555 новых рабочих мест.

В рамках реализации проекта Губернатора Алтайского края «Программа 75х75»² в регионе построено и реконструировано 75 социально значимых объектов, в том числе по одному объекту в каждом сельском районе. По данным пресс-службы Администрации Алтайского края³, общий объем средств, направленных на реализацию данной Программы, составляет около 6 млрд руб. В рамках программы произведены реконструкция и капитальный ремонт 17 школ и детских садов, 19 городских и районных больниц, шесть сельских Домов культуры. Построены новые социальные объекты: восемь школ на

¹ Официальный сайт Алтайского края [Электронный ресурс]. – URL: http://altairegion22.ru/region_news/v-altaiskom-krae-okolo-5-tysyach-selskih-semei-uluchshili-zhilišchnye-usloviya-blagodarya-tselevoi-programme-sotsialnoe-razvitie-sela-do-2013-goda_229595.html.

² Постановление Администрации Алтайского края от 24.08.2010 № 377 «Об утверждении в рамках губернаторской программы перечня 75 особо значимых социальных строек и объектов, ввод в эксплуатацию которых приурочен к 75-летию образования Алтайского края».

³ Официальный сайт Алтайского края [Электронный ресурс]. – URL: http://www.altairegion22.ru/region_news/obschii-obem-sredstv-napravlennyh-na-realizatsiyu-programmy-75h75-sostavlyayet-okolo-6-mlrd-rublei_231621.html?sphrase_id=431061.

2580 учащихся, четыре детских сада на 755 мест, шесть лечебных учреждений, один Дом культуры на 822 места, четыре спортивно-оздоровительных комплекса, два спортивных центра с плавательными бассейнами. В сельских районах отремонтированы сети водоснабжения протяженностью 22,42 км, водозаборные и водопроводные сооружения, объекты инфраструктуры комплексной компактной застройки. Реализация мероприятий данной Программы расширяет возможности медицинского обслуживания, образования в определенных сельских населенных пунктах края.

На решение проблемы бедности сельского населения влияют также проекты, конечной целью которых не является преодоление бедности. Одним из таких проектов является программа «Комплексное развитие Алтайского Приобья на 2011-2015 гг. и на период до 2025 г.», которая интегрирует в себе 89 проектов локального характера в рамках четырех кластеров (туристско-рекреационного, топливно-энергетического, агропромышленного, биофармацевтического). По данным пресс-службы Администрации Алтайского края¹, общая сумма инвестиционных вложений в рамках программы – более 590,7 млрд руб., из них 40% – государственные вложения и 60% – частные инвестиции. К инвестиционным проектам агропромышленного кластера относятся реконструирование мелькомбината с. Ребриха Алтайского края: ОАО «ПАВА» (стоимость проекта – 10,5 млрд руб., количество созданных рабочих мест 350), модернизация завода по производству подсолнечного масла: ООО «АгроСиб-Раздолье» (стоимость проекта – 2,2 млрд руб., количество созданных рабочих мест – 315), строительство животноводческого комплекса по производству молока и мяса с общим содержанием 4000 голов дойного стада и 6000 голов молодняка крупнорогатого скота (всего 10 000 голов) – ООО «Западное» (стоимость проекта – 5,418 млрд руб., количество созданных рабочих мест – 300), строительство и техническое оснащение современного свиноводческого комплекса на 300 000 голов в год – ООО «Алтаймясопром» (стоимость проекта – 6,7 млрд руб., количество созданных рабочих мест – около 1200) и др.

Эксперты отмечают, что реализация проекта будет способствовать сокращению бедности сельского населения посредством развития сельского хозяйства, социально ответственного сельского бизнеса, развития социальной инфраструктуры на селе:

– *«Это не просто проект, а производство сельхозпродукции и переработка продукции сельского хозяйства. Поэтому в тех местах, где будет определено точно развитие в соответствии с этим планом, его реализация наверняка будет способствовать закреплению молодежи»* (уполномоченный по правам человека в регионе);

– *«...Развитие «Алтайского Приобья» – это сделать население экономически активным. И привлечь социально активный бизнес, который будет*

¹ Официальный сайт Алтайского края. [Электронный ресурс]. – URL: http://www.altairegion22.ru/region_news/e209269.html?sphrase_id=431075.

распространяться на территории края» (начальник отдела органа социальной защиты в регионе);

– «По этому проекту будут созданы дополнительные рабочие места со стабильной заработной платой. Плюс к этому обязательная инфраструктура – это дороги, газ, электроэнергия, связь и так далее» (председатель комитета законодательного органа региона).

* * *

Таким образом, государственная борьба с бедностью сельского населения в России имеет богатую историю, основанную на использовании социальных сетей и формировании социальной инфраструктуры поддержки бедных. В советский период исключение сельского населения из системы социального обеспечения, вплоть до середины 1960-х гг., сформировало в дальнейшем политику выравнивания социальной поддержки села с городом, основанную преимущественно на макрорегуляторах. Решение проблемы бедности в России с начала рыночных реформ до середины 2000-х гг. осуществлялось через многочисленные разрозненные программы социальной поддержки населения; реализация со второй половины прошедшего десятилетия нацпроектов и долгосрочных программ, в т.ч. по социальному развитию села, привели к значительному сокращению масштабов и глубины бедности¹, распространенности различных форм государственной социальной поддержки.

В российском законодательстве закреплены основные меры по преодолению бедности. Правовые основы политики преодоления бедности в Российской Федерации включают в себя отдельные элементы, направленные на поддержку бедных и борьбу с бедностью: социальное обеспечение, социальная помощь, социальное страхование, социальное обслуживание, предполагающие обеспечение социальной справедливости, создание достойного уровня жизни людей.

Современными акцентами в государственной политике преодоления бедности сельского населения является формирование устойчивого социально-экономического развития сельских территорий путем диверсификации экономики, решения проблем занятости, обеспеченности жильем и развития социальной инфраструктуры. Основной технологией преодоления бедности сельского населения, реализуемой органами государственной власти, является программирование. Инструменты преодоления бедности, применяемые на федеральном уровне в настоящее время, охватывают как помощь бедным в виде пособий и льгот, так и

¹ Алтайское село: тенденции и механизмы социального развития: колл. монография / науч. ред. А.Я. Троцкий. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2011; Устойчивое развитие сельских территорий Алтайского края: социально-экономические и пространственные аспекты [Текст] коллективная монография / науч. ред. А.Я.с Троцкий. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2013.

активные политики преодоления бедности (например, политика в области занятости населения), однако их возможности ограничены.

Несмотря на то, что меры, направленные на борьбу с бедностью и помощь бедным, закреплены в законодательстве, говорить о сформированности и целостности институциональной и инструментальной системы преодоления бедности не приходится.

7.2. Практики социальной поддержки сельских бедных

Кардинальное решение проблем бедности сельского населения, значительное сокращение ее масштабов и глубины до уровня, позволяющего обеспечить социальное воспроизводство и устойчивое развитие сельских сообществ зависит сегодня во многом от эффективности действий государства и других субъектов политики в области социальной поддержки сельского населения. Рассмотрим, каковы современные проблемы социальной поддержки бедных, проживающих в сельской местности Алтайского края и Республики Алтай. Социальная поддержка бедных сельских жителей представляет собой систему практик, реализуемых органами государственной и муниципальной власти, сельским бизнесом, общественными организациями, субъектами социальных сетей (семейно-родственными и коллективными), а также самими бедными, и направленных на создание условий для улучшения материального положения их семей и преодоления бедности.

Распространенность мер государственной социальной поддержки сельских бедных. Анализ масштабов и характера социальной поддержки государством сельских бедных показал, что *почти две трети* (66,4%) *сельских бедных являются получателями каких-либо мер социальной поддержки*. Исходя из полученных данных, наиболее востребованными мерами со стороны сельских бедных являются меры социальной поддержки, предоставляемые гражданам по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, их получателями являются 36% респондентов, и ежемесячные пособия на детей, которые получает 27,2% опрошенных. Каждый десятый (9,6%) получает бесплатные лекарства, льготы на проезд в общественном транспорте – 7,2%, различные социальные выплаты (по потере кормильца, малоимущим студентам, инвалидам, ветеранам труда и др.) – 6%, пособие по безработице – 4,8%, ежемесячное пособие по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет – 3,8%, пособие малоимущим семьям и одиноко проживающим гражданам – только 2,4% респондентов. Иными мерами социальной поддержки пользуются незначительное количество бедных сельских жителей (рис. 7.1).

Выявлены различия в распространенности мер социальной поддержки, предоставляемых сельским беднякам, в Алтайском крае и Республике Алтай (рис. 7.1). Так, в Республике Алтай более востребованными, по сравнению с Алтайским краем, являются такие меры социальной поддержки, как ежемесячное пособие на ребенка (41,7 против 25,2%), льготный проезд в общественном транспорте (10 против 6,8%), бесплатные лекарства (15 против

8,9%). По нашему мнению, такая распространенность ежемесячных пособий на детей в Республике Алтай может быть связана с более высоким уровнем рождаемости. Кроме того, выявленные различия в распространенности перечисленных выше мер могут быть обусловлены разными условиями их предоставления, что требует дополнительного сравнительного анализа нормативно-правовых баз в данной сфере по рассматриваемым регионам.

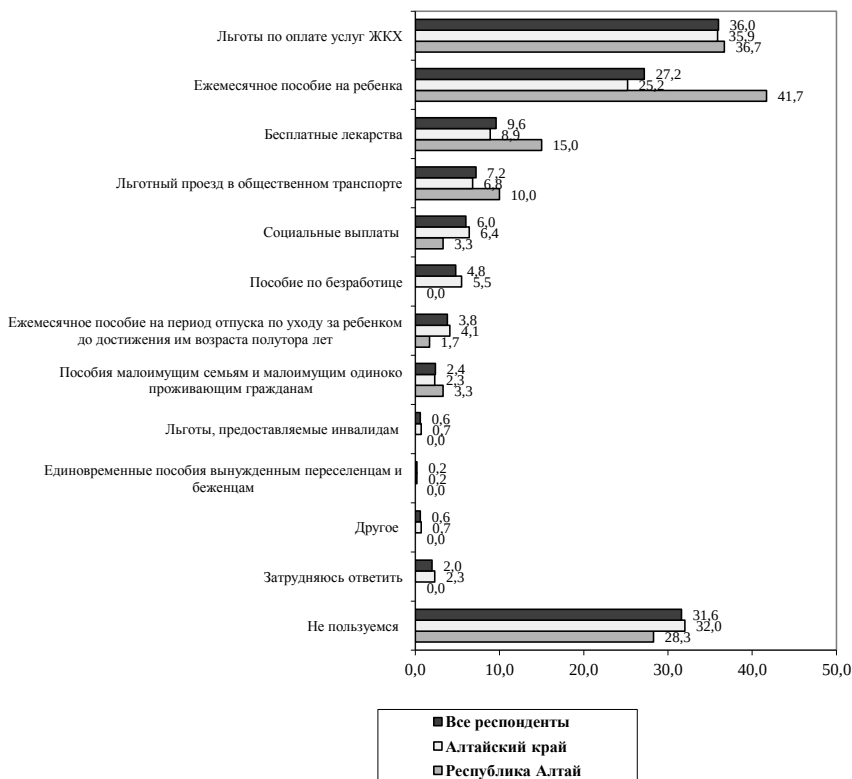


Рис. 7.1. Распространенность мер социальной поддержки в Алтайском крае и Республике Алтай, %

Выявлены различия в предоставлении мер социальной поддержки сельским бедным разного пола и возраста. В целом женщины чаще мужчин являются получателями социальных льгот. Если среди мужчин 41,1% отметили, что не пользуются никакими социальными льготами, то среди женского населения этот показатель вдвое меньше – 23,4%. Однако такую меру поддержки, как пособие по безработице, получают чаще мужчины (6 против 3,7%). Так, только 16,2% лиц пенсионного возраста отметили, что не пользуются никакими льготами. Данный показатель почти вдвое ниже, чем в других возрастных категориях. Причем две трети пенсионеров являются получа-

телями льгот по оплате ЖКУ, почти четверть получают бесплатные лекарства, каждый пятый пользуется льготным проездом в общественном транспорте, каждый десятый является получателем той иной социальной выплаты. Молодежь чаще является получателем пособий на детей и по безработице. Причем если рассматривать отдельно сельские молодые семьи, то только 19,2% отметили, что не пользуются никакими льготами. Среди сельских бедных молодых семей 72,1% получают ежемесячные пособия на детей.

Получателями социальных льгот чаще являются самые малообеспеченные категории бедных (табл. 7.1).

Таблица 7.1

Предоставление мер социальной поддержки сельским бедным, различающимся материальным положением семьи, %

	Обездоленные	Бедные	Относительно бедные
Не пользуемся	27,3	31,8	32,6
Ежемесячное пособие на ребенка	34,8	24,7	27,1
Льготы по оплате услуг ЖКХ	25,8	38,9	36,4
Социальные выплаты (по потери кормильца, малоимущим студентам, инвалидам, ветеранам труда, ВОВ и др.)	9,1	6,1	5,1
Пособие по безработице	6,1	4	5,1
Льготный проезд в общественном транспорте	6,1	9,1	5,9
Бесплатные лекарства	6,1	10,6	9,7
Ежемесячное пособие на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет	4,5	2,5	4,7
Пособия малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам	4,5	3	1,3
Льготы, предоставляемые инвалидам (санаторно-курортное лечение)	3	0,5	-
Другое (уход за престарелыми, учебный отпуск, льготное питание в столовой и т.д.)	3	0,5	-
Единоновременные пособия вынужденным переселенцам и беженцам	-	0,5	-
Затрудняюсь ответить	-	1	3,4

Источник: данные опроса 2011 г.

Так, среди обездоленных только 27,3% не пользуются никакими социальными льготами, в двух остальных группах бедных этот показатель чуть выше и составляет около трети (31,8% – в средней группе бедных и 32,6% – среди относительно бедных). Обездоленные чаще являются получателями таких социальных выплат, как ежемесячное пособие на ребенка, пособие по безработице, пособия малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам, предоставление которых зависит от среднедушевого дохода. Получателями льгот, предоставляемых по категориальному признаку (льготы на оплату ЖКУ, бесплатные лекарства, льготный проезд в обще-

ственном транспорте), а это инвалиды, ветераны труда, ветераны ВОВ, являющиеся в большей мере более благополучные группы бедных.

Роль органов социальной защиты населения в решении проблемы сельской бедности. По мнению сельских жителей, органы социальной защиты населения не являются столь значимым субъектом социальной поддержки относительно реальных потребностей сельского населения. Так, почти треть респондентов (в Алтайском крае – 33%, в Республике Алтай – 25%) ни разу не обращались в органы социальной защиты населения, еще столько же респондентов раньше обращались (и не обращались на момент опроса) (в Алтайском крае – 29,8%, в Республике Алтай – 45%), еще чуть более четверти респондентов обращаются в органы социальной защиты населения очень редко (в Алтайском крае – 28%, в Республике Алтай – 20%) и только 8,8% сельских бедных являются постоянными клиентами данных служб (в Алтайском крае – 8,7%, в Республике Алтай – 10%) – рис. 7.2.

Причины того, что не все бедняки обращаются в органы социальной защиты населения, эксперты связывают прежде всего с низким уровнем их информированности и доступности служб социальной защиты населения для некоторых селян: *«... для того, чтобы получить детские пособия 138 рублей, ему нужно 2-3 раза съездить, чтобы документы все собрать. А чтобы съездить из деревни – ему нужно заплатить 150-200 рублей... Причина – в бюрократической мешанине»* (депутат законодательного органа региона, председатель региональной общественной организации).

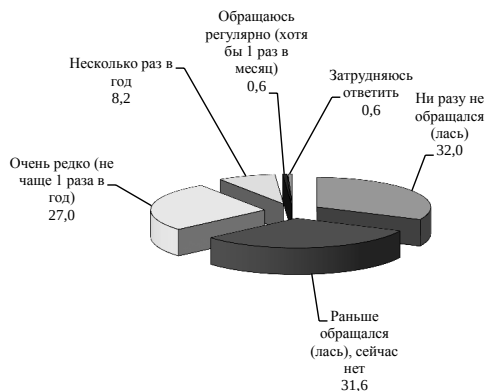


Рис. 7.2. Регулярность обращения сельских бедных в органы социальной защиты населения, %

Однако ответы сельских жителей говорят о наличии *довольно слабой зависимости регулярности обращения в органы социальной защиты населения от уровня урбанизированности сельского района* (коэффициент Крамера – 0,1). Наоборот, в неурбанизированных населенных пунктах селяне даже несколько чаще обращаются в органы социальной защиты (Приложение 3, рис. 3.9). Но чем больше численность населенного пункта, тем ниже

частота обращения в органы социальной защиты населения, хотя **сила связи между регулярностью обращения в данные службы и людностью населенного пункта невысока** (коэффициент Крамера – 0,14). Так, в органы социальной защиты населения хотя бы один раз в год обращаются 46,4% жителей сел, численностью населения до 500 человек, 45,1% – численностью населения 500-1000 человек, 42% – численностью населения 1001–2000 человек и 31,8% – численностью населения свыше 2000 человек.

Наблюдаются различия в ответах на данный вопрос респондентов разного пола и возраста. В целом женщины чаще обращаются в органы социальной защиты населения, выявлено наличие связи между полом респондента и анализируемым признаком (коэффициент Крамера – 0,24) – рис. 7.3.

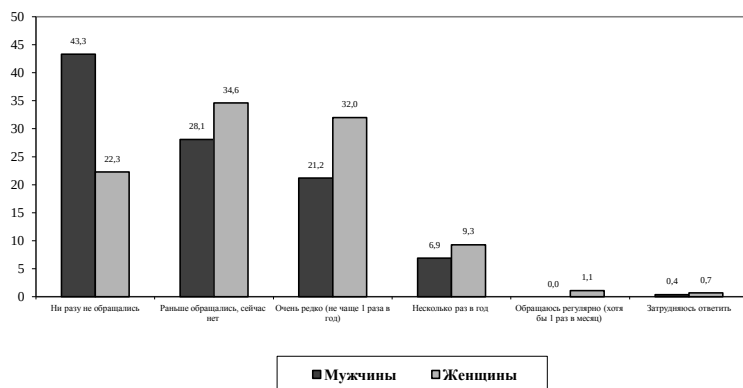


Рис. 7.3. Распределение ответов респондентов на вопрос: «Как часто Вы обращаетесь за помощью в органы социальной защиты населения?», %

Учитывая то, что ряд мер социальной поддержки касаются семьи в целом (субсидии на оплату ЖКУ, единовременные выплаты малоимущим семьям и т.д.), женщины чаще занимаются их оформлением, но это не означает, что мужчины их не получают. Среди мужского населения ни разу не обращались в органы социальной защиты 43,3% респондентов, среди женского населения данный показатель вдвое ниже – 22,3%. Хотя бы один раз в год в органы социальной защиты населения обращаются 28,1% мужчин и 42,4% женщин.

Анализ регулярности обращения в органы социальной защиты населения респондентов разных возрастных групп (коэффициент Крамера между анализируемыми признаками – 0,17) показал, что пенсионеры имеют больше опыта обращения в данные органы (рис. 7.4). Только 16,9% лиц пенсионного возраста ни разу не обращались в органы социальной защиты населения, среди лиц среднего и старшего трудоспособного возраста этот показатель намного выше – 37,1%, среди молодежи – 40,2%.

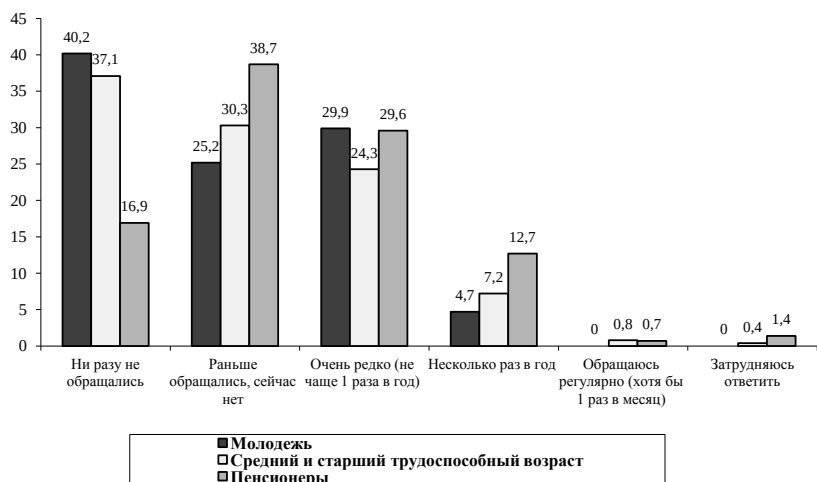


Рис. 7.4. Регулярность обращения в органы социальной защиты населения сельских бедных разного возраста, %

В то же время более трети (38,7%) пенсионеров отметили, что раньше обращались в органы социальной защиты, а сейчас нет, и этот показатель выше, чем в других возрастных группах.

Хотя бы один раз в год в органы социальной защиты населения обращаются 43% лиц пенсионного возраста, 32,3% лиц среднего и старшего трудоспособного возраста и 34,6% молодежи. По нашему мнению, это связано, в первую очередь, с тем, что лица пенсионного возраста чаще относятся к категориям, имеющим право на предоставление мер социальной поддержки, – являются ветеранами труда, ВОВ, имеют инвалидность и т.д.

Несмотря на то, что **регулярность обращения молодежи в органы социальной защиты ниже**, чем в других возрастных группах, среди данной категории можно выделить тех, кто **обращается в данные службы довольно часто – сельские молодые семьи**. Среди них ни разу не обращались в органы социальной защиты населения 21,3%, раньше обращались, сейчас нет – 34,4%, очень редко обращаются – 37,7%, несколько раз в год – 6,6%.

Обездоленные более регулярно, чем другие категории бедных, обращаются в органы социальной защиты населения (табл. 7.2). Так, за помощью к данным службам обращаются довольно регулярно (по крайней мере несколько раз в год, включая тех, кто обращается хотя бы раз в месяц) 15,1% обездоленных, 10,1% бедных и только 5,9% относительно бедных. По нашему мнению, это связано с тем, что среди обездоленных чаще встречаются постоянные получатели помощи со стороны социальных служб. В то же время в этой группе почти каждый пятый обращается в органы социальной защиты населения очень редко (не чаще одного раза в год), этот показатель заметно ниже, чем в других категориях бедных (25,3 и 30,5%). Значительная же часть сельских бедных перестала обращаться в органы социальной защиты насе-

ния, что возможно связано с низкой эффективностью деятельности данных служб. Причем среди обездоленных таковых заметно больше, чем в более благополучных группах (39,4% против 31,3 и 29,7%). Но сильной связи между категорией бедности и регулярностью обращения в органы социальной защиты населения не выявлено (коэффициент Крамера – 0,11).

Таблица 7.2

Распределение ответов респондентов, относящихся к разным категориям бедных, на вопрос: «Как часто Вы обращаетесь за помощью в органы социальной защиты населения?», %

	Обездоленные	Бедные	Относительно бедные
Ни разу не обращался(лась)	25,8	32,3	33,5
Раньше обращался(лась), сейчас нет	39,4	31,3	29,7
Очень редко (не чаще 1 раза в год)	19,7	25,3	30,5
Несколько раз в год	13,6	9,6	5,5
Обращаюсь регулярно (хотя бы 1 раз в месяц)	1,5	0,5	0,4
Затрудняюсь ответить	-	1	0,4

Источник: данные опроса 2011 г.

Проблемы, с которыми сельские бедные обращаются за помощью в органы социальной защиты населения. Сельские бедные обращаются в органы социальной защиты населения преимущественно для оформления субсидий на оплату ЖКУ (50%) и пособий на детей (42,6%) (рис. 7.5). В первую пятерку проблем с существенно меньшей популярностью также входят получение единовременной денежной помощи (9,4%), консультаций (7,4%) и оформление социальных выплат (5,9%).

Существенные различия в рейтинге проблем, с которыми сельские бедные обращаются в органы социальной защиты населения, наблюдаются в разрезе регионов (рис. 7.5). Так, сельские бедные Республики Алтай чаще обращаются в органы социальной защиты населения за получением натуральной помощи (8,9 против 3,4%) и оформлением пособий на детей (51,1 против 41,4%), но реже – за получением консультаций (4,4 против 7,8%) и оформлением субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг (40 против 51,5%).

Гендерный анализ показал, что женщины чаще, чем мужчины обращаются за получением единовременной денежной помощи (11,5 против 6,1%), оформлением пособий на детей (46,9 против 50,4%). Мужчины же за получением натуральной помощи (5,3 против 3,3%), получением консультаций (9,9 против 5,7%) и получением льготного проезда в общественном транспорте (3,8 против 1,4%). Если молодежь, а также лица среднего и старшего трудоспособного возраста чаще обращаются в органы социальной защиты населения для оформления детских пособий и за консультациями (психологическими, юридическими), лица среднего и старшего трудоспособного возраста – для получения единовременной денежной помощи, то пенсионеры – для получения натуральной помощи, других социальных выплат. Обездоленные

чаще, чем другие категории бедных, обращаются за получением натуральной помощи (табл. 7.3).



Рис. 7.5. Рейтинг проблем, с которыми сельские бедные Алтайского края и Республики Алтай обращаются в органы социальной защиты населения, %

Таблица 7.3

Распределение ответов респондентов, относящихся к разным категориям бедных, на вопрос: «С какой проблемой Вы обращались за помощью в органы социальной защиты населения?», %

	Обездоленные	Бедные	Относительно бедные
Оформление пособий на детей	44	36,8	47,1
Оформление субсидий на оплату ЖКХ	34	57,1	49
Другое (оформление звания ветерана труда, уход за престарелыми, усыновление и т.д.)	10	1,5	4,5
Получение единовременной денежной помощи	8	5,3	13,4
Получение натуральной помощи (продуктами питания, одеждой)	8	3,8	3,2
Социальные выплаты (по потере кормильца, малоимущим студентам, инвалидам, ветеранам труда, ВОВ и др.)	8	6,8	4,5
Получение детских путевок в оздоровительные лагеря	2	3	3,8
Льготный проезд в общественном транспорте	2	3,8	1,3
Получение консультации (психологические, юридические)	-	7,5	9,6
Помощь по уходу за детьми	-	0,8	0,6

Более *половины (53,4%) респондентов не имели проблем при обращении в органы социальной защиты населения* (Приложение 3, табл. 3.5). Это касается в первую очередь жителей Алтайского края (56,1% опрошенных против 35,6% в Республике Алтай). Выявлены существенные различия в рейтинге проблем, с которыми сталкиваются сельские бедные анализируемых регионов (рис. 7.6).

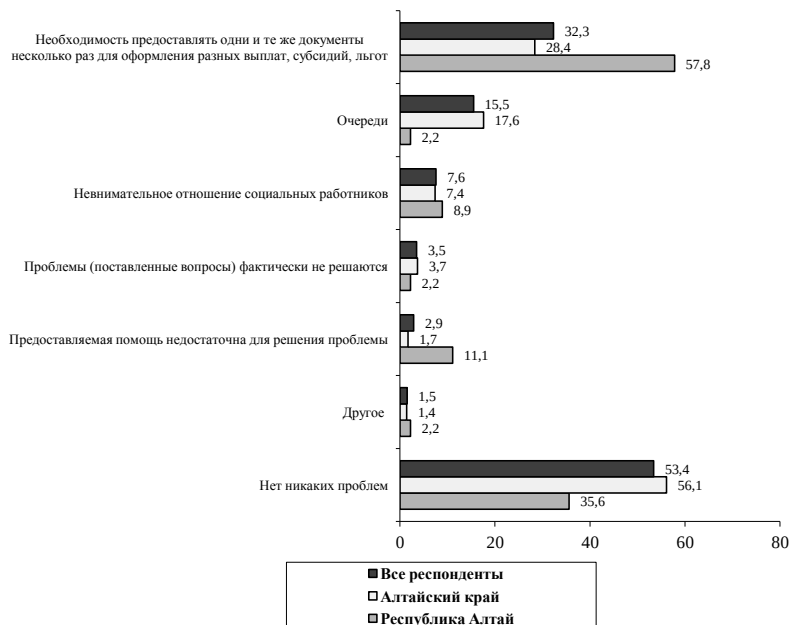


Рис. 7.6. Проблемы, с которыми сталкиваются при обращении в органы социальной защиты населения сельские бедные Алтайского края и Республики Алтай

Так, в Республике Алтай на недостаточность помощи для решения проблемы указали 11,1% респондентов (и только 1,7% респондентов в Алтайском крае), на необходимость предоставления одних и тех же документов несколько раз для оформления разных выплат, субсидий, льгот обратили внимание – 57,8% (в Алтайском крае вдвое ниже – 28,4%). В то же время для Алтайского края более характерна такая проблема, как очереди, ее указали 17,6% (в Республике Алтай – только 2,2%).

Более лояльно оценивают деятельность служб социальной защиты населения пенсионеры: у 59,3% из них отсутствуют проблемы такого рода (Приложение 3, рис. 3.10). Молодежь же наиболее критично относится к деятельности данных служб: 38,5% указали на проблему предоставления одних и тех же документов несколько раз для оформления разных выплат, субсидий, льгот, 20,1% – на проблему очередей.

Лица среднего и старшего трудоспособного возраста чаще других возрастных групп выделяют проблему невнимательного отношения социальных работников. Причем среди молодежи более требовательны представители сельских молодых семей (6,3% отметили, что проблемы органами социальной защиты фактически не решаются, 8,3% обратили внимание на невнимательное отношение социальных работников, 39,6% – на необходимость предоставлять одни и те же документы несколько раз для оформления разных выплат, субсидий, льгот). Лица среднего и старшего трудоспособного возраста более других категорий обращают внимание на такую проблему, как невнимательное отношение социальных работников. **На недостаточность предоставляемой помощи для решения проблемы указали 10,2% обездоленных жителей, что значительно больше по сравнению с другими категориями.**

Рейтинг субъектов социальной поддержки по обращаемости и оказанию помощи сельским бедным. В рейтинге частоты обращений сельских бедных к субъектам социальной поддержки со значительным отрывом лидируют близкие и родственники, к ним за помощью обращались 44,8% респондентов, причем получили помощь от данных субъектов даже несколько больше – 46,4% (рис. 7.7).

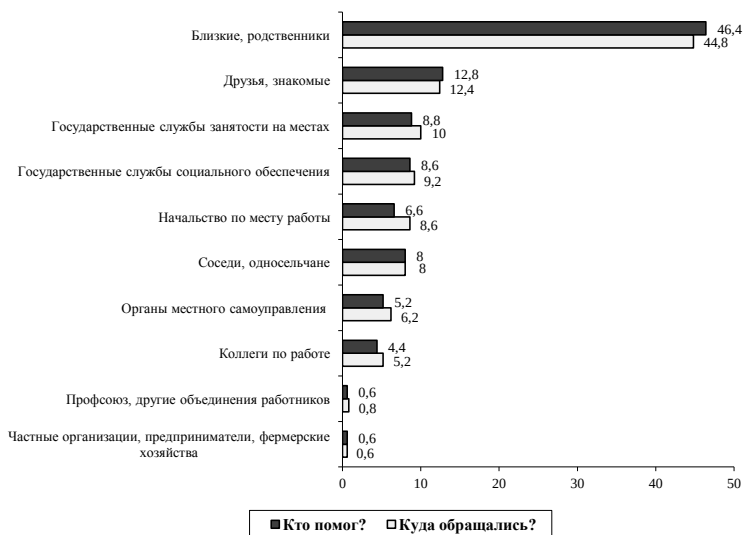


Рис. 7.7. Рейтинг субъектов социальной поддержки по частоте обращений к ним сельских бедных и оказанию помощи, % (по данным опроса 2011 г.)

К друзьям и знакомым обращались 12,4% опрошенных, получили помощь 12,8%. Далее следуют государственные службы занятости на местах (10%, помощь получили 8,8%) и государственные службы социального обеспечения (9,2%, помощь получили 8,6%). Замыкают первую пятерку проблем

руководители предприятий (*«начальство по месту работы»*), к которым за помощью обращались 8,6% респондентов, получили же помощь только 6,6%. Далее следуют такие субъекты, как соседи, односельчане, органы местного самоуправления, коллеги.

Таким образом, ***самым значимым субъектом социальной поддержки сельских бедных на селе являются субъекты социальных сетей, в первую очередь семейно-родственных и дружеских.*** Если объединить всех неформальных субъектов социальной поддержки (близкие, родственники, друзья, знакомые, соседи, односельчане, коллеги), то совокупный рейтинг обращений к ним за помощью составляет 70,4%, и почти столько же рейтинг оказания помощи – 71,6%.

Работодатели также рассматриваются экспертами как важные субъекты социальной поддержки, но, по их мнению, не все работодатели на селе берут на себя данные функции: *«Сельские предприниматели – очень отзывчивые ... Раз в три года принимается программа социальной поддержки малоимущих граждан и граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации. И там есть, в части софинансирования, социально активный бизнес»* (заместитель руководителя регионального органа социальной защиты); *«Некоторые руководители работают и на социальную сферу, и стараются помочь и решать проблемы селян. Есть такие руководители, но их, к сожалению, не так много..., очень мало»* (депутат законодательного органа региона, председатель региональной общественной организации).

Помощь *«начальства по месту работы»* преимущественно заключается в оказании материальной помощи (5,5%), трудоустройстве, предоставлении внеочередного отпуска, путевки в лагерь и др. Профсоюз и другие объединения работников предоставляют путевки в лагерь, а также ссуды, кредиты, займы, оказывают материальную помощь. Частные организации, предприниматели, фермерские хозяйства предоставляют ссуды, займы, кредиты, выдают корма, оказывают материальную помощь.

При обращении в государственные службы занятости на местах 10% респондентов были поставлены на учет, получили статус безработного, 2,9% были трудоустроены, нашли дополнительную работу, еще 1,3% получили материальную помощь. Помощь Пенсионного фонда Российской Федерации заключалась в оформлении пенсий и материнского капитала, налоговой инспекции – в предоставлении налогового вычета, правоохранительных органов – в назначении пенсии за выслугу лет. В государственных службах социального обеспечения 6,5% опрошенных оформили льготы и субсидии на оплату ЖКУ, 3,6% – социальные пособия, 1,3% получили единовременную денежную помощь, 1% оказана медицинская помощь, предоставлены средства гигиены. Крайне редко встречаются случаи оказания помощи в виде оформления путевок в санатории, помощи в уходе за детьми и по хозяйству. Редкостью является поддержка органов местного самоуправления. Она обычно проявляется в помощи по трудоустройству, улучшению жилищных условий и ведению домашнего хозяйства, в содействии по выплате задержек

заработной платы, по оформлению документов и социальных пособий. Как наименее значимую эксперты оценивают роль общественных организаций на селе:

Более четверти респондентов (28,6%) самостоятельно решали возникающие проблемы, а 14,2% указали на то, что им никто не помогал, их проблема пока не решена (если в Алтайском крае только 12% респондентов ответили таким образом, то в Республике Алтай – 30%).

Анализ оказания помощи субъектами социальной поддержки разным категориям бедных показал, что *почти трети (28,8%) обездоленных никто не помогал в решении жизненных проблем, проблемы их не были решены на момент опроса, а это почти вдвое больше, чем в средней категории бедных и втрое больше, чем среди относительно бедных* (Приложение 3, табл. 3.6). В то же время именно обездоленные чаще других обращались за помощью в государственные службы занятости на местах и государственные службы социального обеспечения. Относительно бедные чаще, чем другие категории, предпочитают обращаться к близким, родственникам и друзьям, а также к руководителям предприятий по месту работы и чаще получают от них помощь.

Женщины несколько чаще обращаются в государственные службы социального обеспечения (11,2 против 6,9%), к коллегам (7,1 против 3%), соседям и односельчанам (9,3 против 6,5%), близким и родственникам (49,8 против 39%); мужчины же – в центры занятости на местах (13 против 7,4%), к друзьям (15,2 против 10%). Кроме того, мужчины чаще женщин предпочитают самостоятельно решать возникающие проблемы (31,5 против 26,4%).

Пенсионеры, с одной стороны, намного чаще, по сравнению с молодежью, самостоятельно решают возникающие проблемы (31,7 против 19,6%), а с другой – при возникновении проблем чаще, чем представители других возрастных категорий, обращаются в государственные органы социального обеспечения (12%), каждый десятый – в органы местного самоуправления, 13,4% – к соседям, односельчанам. Молодежь же в решении жизненных проблем обращается за помощью к близким, родственникам (54,2%), друзьям, знакомым (20,6%), начальству по месту работы (13,1%). Семейная ее часть, т.е. молодые семьи, обращаются к перечисленным субъектам социальной поддержки реже. Так, за помощью к близким и родственникам обращались 50,8% опрошенных, друзьям, знакомым – 18%, начальству по месту работы – 9,8%. Но молодые семьи практически в два раза чаще обращаются в органы социального обеспечения (13,1 против 7,5%) и в частные организации, фермерские хозяйства, к предпринимателям (3,3 против 1,9%).

Роль сетей социальной поддержки в преодолении сельской бедности. Помощь, предоставляемая близкими и родственниками, – самая разнообразная. Это материальная помощь (44%), помощь в натуральной форме (10,7%), по хозяйству (10,7%), моральная поддержка (10,4%), помощь в ремонте и строительстве (6,5%), по уходу за детьми, в оказании транспортных услуг, предоставлении жилья, поиске работы, трудоустройстве. Друзья и зна-

комые оказывают преимущественно материальную помощь (11%) и моральную поддержку (4,2%), а также предоставляют займы, оказывают транспортные услуги, помощь в строительстве и ремонте, предоставлении жилья, в натуральной форме, по хозяйству, поиске работы и трудоустройстве. Соседи и односельчане в первую очередь оказывают помощь в натуральной форме (3,2%), помогают материально (2,9%) и по хозяйству (2,3%), а также предоставляют займы, оказывают помощь в уходе за детьми, в организации семейных праздников и ритуальных обрядов, в ремонте и строительстве, оказании транспортных услуг. Коллеги по работе оказывают материальную (3,2%) и моральную (2,3%) поддержку, а также помощь по хозяйству и др. (подмена на рабочем месте, по работе).

Около половины сельских бедных (48,2%) за год, предшествующий моменту опроса, получали помощь от людей, с которыми они не проживают. Лидирующими видами помощи, оказываемой сельским бедным, являются: помощь в решении материальных проблем (16,2%), продуктами (13,6%), в ремонте и строительстве (13,6%), по домашнему хозяйству (11,8%), транспортом (11,4%), а также помощь на садово-огородных участках, в ЛПХ (10%) (рис. 7.8).

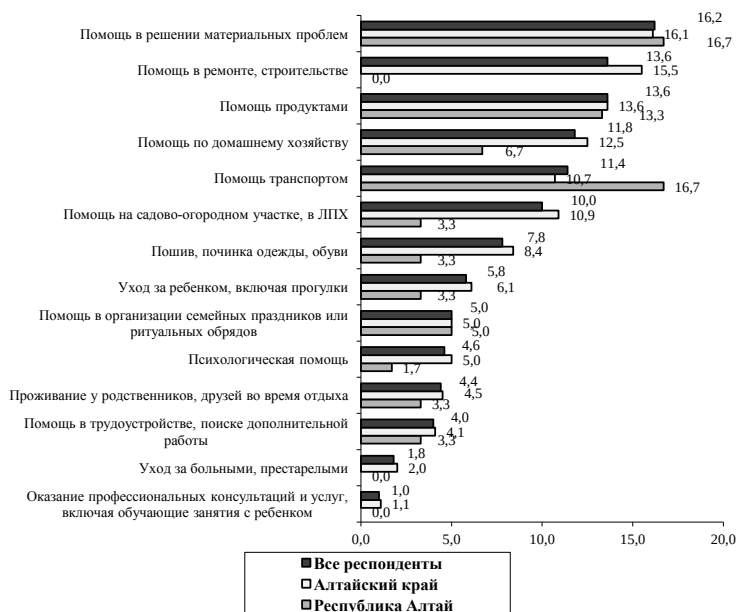


Рис. 7.8. Виды помощи, предоставляемой сельским бедным Алтайского края и Республики Алтай другими людьми, %

В Алтайском крае по сравнению с Республикой Алтай не только шире спектр субъектов социальной поддержки, но больше объем и разнообразие помощи, оказываемой сельским бедным. Исключением является помощь

транспортом, которую жители Республики Алтай получают чаще, что, по нашему мнению, связано с более низким уровнем обеспеченности автомобилями.

Если пенсионерам преимущественно оказывают нематериальную помощь (по домашнему хозяйству, на садово-огородном участке, в ЛПХ, в ремонте, строительстве), то молодежи в первую очередь помогают в решении материальных проблем. Причем половина лиц среднего и старшего трудоспособного возраста отметила, что их семьям такую помощь в течение последнего года никто не оказывал.

Содержание помощи, предоставляемой разным категориям бедных, несколько различается (табл. 7.4).

Таблица 7.4

Распределение ответов респондентов, относящихся к разным категориям бедных, на вопрос: «Приходилось ли Вашей семье в течение последнего года получать помощь от людей, с Вами не проживающих?», %

	Обездоленные	Бедные	Относительно бедные
Помощь по домашнему хозяйству (покупка продуктов, стирка, уборка и т.п.)	13,3	8,1	14,4
Помощь продуктами	30,3	13,1	9,3
Уход за ребенком, включая прогулки	3	7,1	5,5
Помощь на садово-огородном участке, в ЛПХ	6,1	10,6	10,6
Помощь в решении материальных проблем	16,7	15,2	16,9
Помощь в организации семейных праздников или ритуальных обрядов	0	5,1	6,4
Пошив, починка одежды, обуви	9,1	8,6	6,8
Помощь в ремонте, строительстве	4,5	11,1	18,2
Уход за больными, престарелыми	1,5	2	1,7
Проживание у родственников, друзей во время отдыха	4,5	3	5,5
Помощь транспортом	7,6	11,6	12,3
Оказание профессиональных консультаций и услуг, включая обучающие занятия с ребенком	0	0,5	1,7
Помощь в трудоустройстве, поиске дополнительной работы	1,5	4	4,7
Психологическая помощь	4	3,5	5,9
Семье никто такую помощь не оказывает	54,5	54,5	48,7

Так, обездоленным *в большей мере* оказывается помощь продуктами (29,6%), а относительно бедным – в ремонте, строительстве (18,2%), предоставлении транспорта (12,3%).

Для каждого пятого сельского бедного жителя помощь, предоставляемая другими людьми, играет существенную роль в бюджете их семьи, причем для 3% она является жизненно необходимой (рис. 7.9).

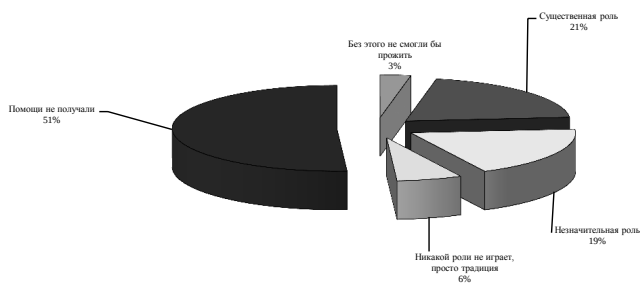


Рис. 7.9. Роль помощи людей в бюджетах сельских бедных

Почти каждый пятый оценивает такую помощь как незначительную, и только для 6,4% бедных такая помощь никакой роли для бюджета не играет, воспринимается как традиция.

Анализ оценки роли помощи, предоставляемой людьми, представителями разных гендерных и возрастных групп показал следующее. Для женщин оказываемая помощь от односельчан играет более значимую роль, чем для мужчин. Не смогли бы прожить без такой помощи 5,2% женщин и только 0,4% мужчин. Пенсионеры более склонны оценивать рассматриваемую помощь как незначительную (21,1%) и не играющую никакой роли (8,5%), для каждого же третьего (32,7%) молодого человека эта помощь оказывает существенную роль.

На наш взгляд, это связано с тем, что пенсионеры, в отличие от молодежи, имеют стабильный доход в виде пенсий. Наибольшее значение данная помощь имеет для молодых семей, 36% респондентов ответили ей существенную роль. Лица среднего и старшего трудоспособного возраста в своих оценках разделились практически поровну, при этом в данной возрастной категории, по сравнению с другими, большее количество вообще не получавших такой помощи (56,2%) – Приложение 3, рис. 3.11.

В отличие от других категорий бедных обездоленные придают большее значение той помощи, которая им оказывается другими людьми (6,1% не смогли бы без такой помощи прожить, еще для 25,8% эта помощь играет существенную роль, и только для 13,6% незначительную) – рис. 7.10.

Большинство экспертов также отмечают значимую роль социальных сетей социальной поддержки: *«взаимная поддержка и коллективизм есть среди родственников, и объединяются они по поддержке друг друга для обработки земли, для закупа, для организации каких-то предприятий»*; *«если говорить о селе, то там, наверное, чувство сопереживания, взаимопомощи еще не утеряно. Да, это традиции помощи продуктами, помощи в производстве сельхозпродукции»*.

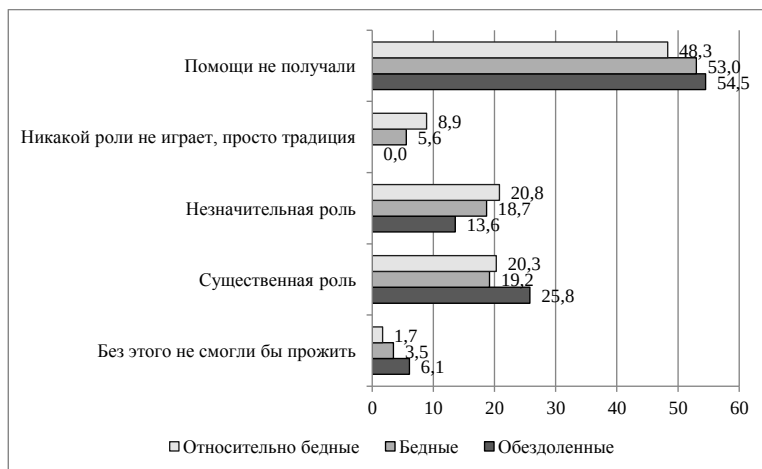


Рис. 7.10. Распределение ответов респондентов, относящихся к разным категориям бедных, на вопрос: «Если приходилось получать помощь от людей, то какую роль она играет для бюджета Вашей семьи?»

* * *

Таким образом, анализ практик социальной поддержки сельского бедного населения в Алтайском крае и Республике Алтай, по данным социологического исследования, показал следующее.

1. Популярность различных практик государственной социальной поддержки довольно высока. Имели опыт обращений за социальной поддержкой три четверти опрошенных, более двух третей были получателями каких-либо мер социальной поддержки, довольно часто обращаются в органы социальной защиты населения 8,8% респондентов.

2. Получателями различных форм социальной поддержки чаще являются самые малообеспеченные категории населения, женщины и пенсионеры. В Алтайском крае по сравнению с Республикой Алтай шире спектр субъектов социальной поддержки, а также больше масштабы и разнообразие помощи, оказываемой сельским бедным.

Более половины сельских бедных жителей не испытывают никаких проблем при обращении в органы социальной защиты населения, наиболее лояльно оценивают деятельность данных служб пенсионеры. В то же время более трети обездоленных перестали обращаться в органы социальной защиты населения, для каждого десятого из них предоставляемая помощь оказалась недостаточной для решения проблемы, это свидетельствует об относительно низкой эффективности деятельности данных служб в преодолении сельской бедности.

Почти трети обездоленных никто не помогал в решении жизненных проблем, проблемы их остались нерешенными. Таковых почти вдвое больше,

чем в средней группе бедных, и втрое больше, чем среди относительно бедных.

3. Наибольшую роль в социальной поддержке сельских бедных играют социальные сети. Далее в рейтинге субъектов социальной поддержки по обращаемости к ним идут государственные службы занятости и социального обеспечения, а затем работодатели. Органы социальной защиты населения Алтайского края не оценены сельскими бедными в качестве высокозначимого субъекта социальной поддержки относительно реальных потребностей последних.

В течение года, предшествующего опросу (до весны 2011 г.), около половины сельских бедных получали помощь от людей, с которыми не проживают. Обездоленным преимущественно оказывалась натуральная помощь. В отличие от других категорий бедных, обездоленные придают большое значение для семейного бюджета оказываемой помощи односельчан.

7.3. Оценка населением и экспертами государственной и муниципальной политики по решению проблем бедности

Оценка бедным сельским населением государственной и муниципальной политики по решению их жизненных проблем. По итогам социологического опроса в 2011 г., бедное сельское население относительно невысоко оценивает действия государства и органов местного самоуправления по решению тех или иных проблем в своей жизни (материальные, жилищные проблемы, безработица, получение достойного образования и т.д.).

Наиболее высокие оценки встречаются в области государственной образовательной политики, здравоохранения (независимо от пола, принадлежности к возрастной группе, группе бедности) и колеблются от 0,5 до 50,4% (рис. 7.11).

Действия государства по решению материальных, жилищных проблем, а также безработицы, угрозы увольнения оцениваются сельскими жителями сравнительно низко. Низкие оценки («плохо» и «очень плохо») колеблются в пределах от 47,7 до 14,1%.

Сравнивая полученные данные с результатами социологического опроса 2008 г., мы можем говорить о том, что рейтинг мер социальной политики в оценках сельского населения практически не изменился. Оценка сельскими жителями действий государства по решению социальных проблем и прежде всего жизненных проблем самого респондента показала, что на долю «хороших» и «отличных» оценок приходится не более 10-12%, низкие оценки («плохо» и «очень плохо») колеблются в пределах от 32 до 43%. Причем наиболее высоко оценивают селяне действия государства также в области образовательной политики и здравоохранения, а самые низкие оценки получены по решению материальных проблем, проблем жилищно-коммунального хозяйства.



Рис. 7.11. Оценка бедными сельскими жителями действий государства по решению проблем своей жизни, % (по данным опроса 2011 г.)

В оценках действий государства, данных бедным сельским населением в 2011 г., обнаружены существенные различия по возрастным группам. Молодежь давала преимущественно низкие оценки («плохо» и «очень плохо») действиям государственной политики по решению различных проблем своей жизни: их доля колеблется в пределах от 18,7 до 47,7% по оценке решения материальных проблем, от 22,4 до 44,9% – безработицы, угрозы увольнения, от 26,2 до 36,4% – жилищных проблем. Действия государства по обеспечению достойным образованием себя и своих детей молодежь оценивала уже не так низко, как респонденты среднего и старшего трудоспособного возраста (Приложение 3, рис. 3.12–3.15).

Оценки бедными сельскими жителями политики органов местного самоуправления не отличаются существенно от оценок действий государства. Примечательно, что действия органов местной власти сельские жители также оценивают выше в таких областях, как здравоохранение и образование, нежели при решении материальных, жилищных проблем, безработицы.

Оценки бедными сельскими жителями политики органов местного самоуправления не отличаются существенно от оценок действий государства (рис. 7.12). Примечательно, что действия органов местной власти сельские жители также оценивают выше в таких областях, как здравоохранение и образование, нежели при решении материальных, жилищных проблем, безработицы. Так, в разрезе групп бедных при оценивании сельским населением решения их материальных проблем силами органов местной власти преобладают преимущественно низкие оценки («плохо» и «очень плохо»), которые колеблются в пределах от 30,1 до 41,4% (Приложение 3, рис. 3.16–3.18).



Рис. 7.12. Оценка бедными сельскими жителями действий органов местного самоуправления по решению проблем своей жизни, % (по данным опроса 2011 г.)

Принимая во внимание результаты социологического опроса 2008 г., можно констатировать, что оценки сельского населения действий местных органов управления существенно не изменились: на долю высоких оценок приходится от 4 до 9%, удельный вес низких оценок по решению отдельных проблем составляет от 39 до 50%.

Оценка деятельности государства и местного самоуправления по решению проблемы социального обеспечения. Сельские бедные дали в целом сравнительно низкие оценки деятельности государства и органов местного самоуправления по социальному обеспечению их семей (рис. 7.13).

Так, большинство респондентов оценили на «очень плохо» и «плохо» как действия государства (56,3%), так и органов местного самоуправления (53,8%). Каждый третий сельский бедный дал удовлетворительную оценку действиям обоих органов. Высокие оценки («хорошо» и «отлично») действий государства получены только от 7% респондентов, органы местного самоуправления так оценили почти в два раза меньше сельских бедных – 3,8%.

Сельские бедные Республики Алтай более негативно оценивают действия государства и особенно органов местного самоуправления в решении указанной проблемы (Приложение 3, табл. 3.7). Так, удовлетворительные оценки действий государства по решению данной проблемы дали 34,5% жителей Алтайского края и 25% респондентов Республики Алтай, действий органов местного самоуправления – 35,5 и 21,7% соответственно.

В целом наиболее негативную оценку действий государства и органов местного самоуправления дают представители среднего и старшего трудоспособного возраста, что, возможно, связано с тем, что данная категория, как правило, «выпадает» из различных программ социальной поддержки (Приложение 3, рис. 3.19-3.20).

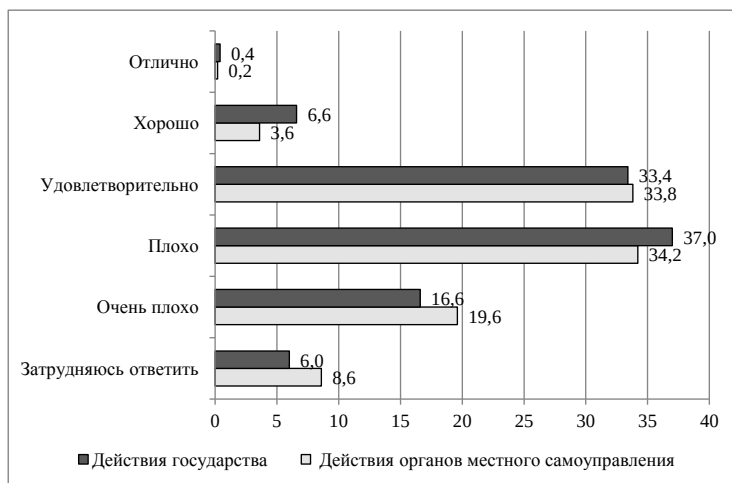


Рис. 7.13. Оценка действий государства и органов местного самоуправления в области социального обеспечения

Анализ оценок действий государства и органов местного самоуправления разными категориями бедных показал, что **более негативно оценивают данные действия лица, отнесенные к категории обездоленных**. Так, «плохо» и «очень плохо» действия государства и органов местного самоуправления оценили 63,6% респондентов данной группы, что выше, чем в других категориях. Положительные оценки («хорошо») действий государства дали 4,5% обездоленных, действий органов местного самоуправления — только 3%.

Экспертная оценка государственной и муниципальной политики преодоления бедности. По результатам полуформализованного интервью с экспертами — руководителями местных органов управления, проведенного в 2011 г., получены довольно низкие оценки эффективности современной политики по борьбе с бедностью: федеральная и региональная (субъекта федерации) политики — по 2,9 балла из пяти возможных, политика местного самоуправления — 2,6 балла. Руководители агропромышленных предприятий и общественных организаций села более критично оценивают эффективность государственной и муниципальной политики по борьбе с бедностью. Оценка директорами предприятий (по пятибалльной шкале) федеральной и региональной политики равна чуть более 2 баллам, политика местного самоуправления оценена почти на 2 балла. Руководители общественных организаций

дали самую низкую оценку политике федеральных органов власти (1,9 балла), но чуть выше, чем директора предприятий, оценили региональную (2,2) и местную (2,0) политики.

По мнению руководителей местных органов управления, за последние три года федеральная помощь в преодолении бедности россиянам заключалась главным образом в мерах по содействию трудоустройства, самозанятости, по увеличению размера социальных выплат, улучшению жилищных условий. Помощь региональных властей сельским жителям в решении проблем бедности заключалась, по мнению представителей местных органов управления, также в основном в содействии трудоустройству и самозанятости, улучшении жилищных условий, увеличении социальных выплат, оказании материальной помощи, установлении льгот по газификации. На муниципальном уровне – это также прежде всего содействие трудоустройству и самозанятости, но кроме того, денежные выплаты беременным, поддержка малого бизнеса, улучшение жилищных условий.

В качестве реальных мер, направленных на сокращение сельской бедности, которые наиболее часто предпринимаются государственными и муниципальными органами управления, большинство экспертов указывают организацию общественных работ и временной занятости, содействие трудоустройству по месту жительства, содействие предпринимательству и самозанятости населения. Следующими по популярности мерами являются поддержка семейного крестьянского хозяйства, профессиональная ориентация населения, профессиональное обучение и переобучение. Заметно реже (их отмечают менее трети экспертов) реализуются такие меры, как микрокредитование, целевая поддержка рабочих мест, создание дополнительных рабочих мест, содействие трудоустройству с выездом в другие районы, регионы на сезонные работы (на Север вахтовым методом в зимнее время и др.), помощь слабозащищенным группам населения (молодежи, инвалидам, беженцам) путем квотирования рабочих мест, поддержку доходов бедных и безработных, защиту прав наемных работников.

Вновь всплыли также вопросы необходимости более высокой оплаты труда, создания рабочих мест и обеспечения молодежи жильем (*«нет возможности привлекать молодых, потому что жилья нет, его никто не строит»*; *«нет мотивации не только из-за диспаритета цен, но и диспаритета в заработных платах. Сельский труд ведь – каторжный труд, это тяжелый труд, и платить гроши и ждать результата, что человек будет с радостью идти на работу и с радостью возвращаться – утопия»*) (представитель законодательного органа региона). Руководитель органа социальной защиты региона подчеркивает: *«Для молодежи самое главное – это жилье и это, безусловно, работа. И в этих направлениях в Алтайском крае, в частности, идет у нас развитие тех программ, которые есть. Это «Жилье – молодежи села», программа работает. И создаются через службу занятости рабочие места. Эти два направления достаточно эффективны. При соци-*

альной ответственности самого молодого человека и при профессиональных навыках и желании работать».

К организациям, которые играют наиболее значимую роль в решении проблемы сельской бедности, по мнению подавляющего большинства экспертов, относятся в первую очередь государственная служба занятости, центры занятости, а также государственные органы социальной поддержки населения (табл. 7.5).

Таблица 7.5

Рейтинг организаций, играющих наиболее значимую роль в решении проблемы сельской бедности (по данным опроса 2011 г.)

Организации	Представители местных органов управления		Руководители сельских предприятий		Руководители обществ. организаций		Общий рейтинг		
	кол-во ответов	рейтинг	кол-во ответов	рейтинг	кол-во ответов	рейтинг	кол-во ответов	%	рейтинг
Государственная служба занятости, центры занятости	32	1	15	1	8	1	55	87	1
Государственные органы социальной поддержки населения	27	2	9	2	7	2	43	65	2
Другие государственные (федеральные и региональные) органы управления	2	7	1	6	1	7	4	6	6
Органы местного самоуправления	12	5	6	3	5	3	23	35	4
Сельские предприятия, учреждения (государственные, муниципальные, частные)	13	4	5	5	1	6	19	29	5
Фермерские хозяйства, частные предприниматели (без образования юридического лица)	21	3	6	4	4	4	31	47	3
Общественные организации: молодежные, женские, ветеранов, инвалидов и т.п.	1	8	0	7	3	5	4	6	6
СМИ	3	6	1	6	0	8	4	6	6
Религиозные организации	0	9	0	7	0	8	0	0	7

Третье место по значимости занимают фермерские хозяйства или частные предприниматели (без образования юридического лица). Затем экспертами отмечается, что немаловажную роль в преодолении сельской бедности играют органы местного самоуправления, остальные сельские предприятия и учреждения.

* * *

Таким образом, результаты социологических исследований позволили получить следующие результаты и выводы по оценке политики преодоления бедности.

1. Действия государства и органов местной власти оцениваются бедным сельским населением относительно низко. Причем по сравнению с результатами социологического опроса 2008 г., оценки сельского населения не претерпели каких-либо существенных изменений. Сельское население сравнительно низко оценивает действия государства и органов местного самоуправления по улучшению их социально-экономического положения, наиболее низкие оценки получены по решению материальных и жилищных проблем, проблем безработицы, что отчасти вызвано низким уровнем информированности о проводимых мероприятиях, а также недостаточной эффективностью и масштабностью реализуемых действий.

2. Экспертные оценки эффективности государственной и муниципальной политики по борьбе с сельской бедностью также низки, особенно это касается действий местных органов. К наиболее эффективным реализуемым мерам по преодолению бедности на селе относятся организация общественных работ и временной занятости, содействие трудоустройству, предпринимательству и самозанятости.

Наибольшую помощь сельским бедным оказывают такие организации, как государственная служба занятости, государственные органы социальной поддержки населения, органы местного самоуправления.

7.4. Роль сельского бизнеса и общественных организаций в преодолении сельской бедности

Характер и специфика участия сельского бизнеса в решении проблем бедности. В условиях становления и развития многосубъектной социальной политики в России, формирования местного самоуправления особую роль в социальном развитии села, поддержке социальной инфраструктуры, преодолении сельской бедности и помощи беднякам, проживающим на селе, продолжают играть сельские предприятия.

Большинство руководителей старается что-либо предпринять для улучшения материального положения своих работников (табл. 7.6). В 2011 г. доля руководителей, не оказывающих помощь своим работникам, практически не изменилась в сравнении с 2008 г. и составила 10% (против 13% в 2008 г.). В основном (так же, как и в 2008 г.) отличившимся работникам выплачивают денежные премии (редко – премии в натуральном виде). Широко

применяется предоставление работникам льгот на приобретение скота, кормов, семян, твердого топлива, сена, некоторых продуктов питания (мука, масло подсолнечника) в отличие от 2008 г., когда такие виды помощи оказывались редко. Также часто встречается такой способ помощи, как предоставление служебного транспорта. В 2008 г. эта мера была распространена реже: средний уровень распространенности.

Таблица 7.6

Формы поддержки, оказываемой сельскими предприятиями своим работникам в 2008 и 2011 гг. (по результатам опросов руководителей предприятий)

	2008 г.	2011 г.
Выплачивает отличившимся работникам денежные премии	***	***
Премиирует отличившихся работников товарами	*	*
Предоставляет льготы на приобретение скота, кормов, семян, дров, др.	*	***
Реализует продукцию предприятия по более низким ценам	***	**
Оказывает материальную помощь нуждающимся работникам	**	**
Оказывает помощь ветеранам предприятия	*	*
Организует льготное питание	**	**
Предоставляет служебный транспорт	**	***
Вкладывает средства в развитие персонала, повышение профессионально-квалификационного уровня работников	**	**
Осуществляет поддержку молодежи, в т.ч. путем участия в образовательных проектах, программах, организует или оказывает помощь в проведении молодежных мероприятий	*	*
Помогает оплачивать расходы на обучение в вузах детей своих работников	*	*
Назначает стипендии для своих работников и их детей, обучающихся в вузах	*	-
Оказывает помощь в организации медицинского обслуживания: диспансеризация, дополнительное медстрахование	*	**
Строит или предоставляет жилье для своих работников и приглашенных специалистов	**	*
Выдает ссуды (кредиты) или гарантии для получения кредита на покупку или строительство жилья, хозяйственных построек и т.п.	*	*
Выдает ссуды (кредиты) или гарантии для получения кредита на приобретение дорогостоящих вещей (мебели, автомобилей и т.д.)	*	*
Оплачивает полностью или частично расходы на содержание детей в детских садах и других дошкольных учреждениях	*	-
Предоставляет путевки (погашает расходы) работникам и их семьям в дома отдыха, санатории, профилактории, курорты, летние лагеря и др.	*	*
Организует или помогает проводить спортивные мероприятия, помогает приобретать спортивный инвентарь	**	...
Предприятие ничего не предоставляет	*	*

*** – широко распространено (более 50% случаев); ** – средний уровень распространенности (20-49%); * – редко применяется (менее 20%); «-» – не применяется (0%).

Средне распространена среди руководителей предприятий реализация продукции предприятия по более низким ценам. Причем в 2008 г. эта мера была распространена чаще. Традиционными (распространенными как в 2011 г., так и в 2008 г.), но имеющими средний уровень распространения, являются такие способы помощи, как материальная помощь нуждающимся работникам, льготное питание, вложение средств в развитие персонала, повышение профессионально-квалификационного уровня работников. Также реализуется такая мера, как помощь в организации медицинского обслуживания: диспансеризация, дополнительное медстрахование, что в 2008 г. встречалось редко (табл. 7.6).

Редко (реже, чем в 2008 г.) применяется такая мера, как строительство или предоставление жилья для работников и приглашенных специалистов. Как в настоящее время, так и в 2008 г. редко встречаются премирование отличившихся работников, помощь ветеранам предприятия, поддержка молодежи, помощь оплаты расходов на обучение в вузах детей работников, предоставление путевок (погашение расходов) работникам и их семьям в дома отдыха, санатории, профилактории, курорты, летние лагеря и др. Раньше редко применялись такие меры помощи, как оплата полностью или частично расходов на содержание детей в детских садах и других дошкольных учреждениях, назначение стипендий для работников, их детей, обучающихся в вузах, сейчас они не применяется вовсе (табл. 7.6).

Более четверти руководителей предприятий не оказывают помощи не являющимся их работниками малообеспеченным односельчанам. Остальные в основном помогают бедным в приобретении скота, кормов, семян, дров, реже реализуют продукцию предприятий по более низким ценам, оказывают материальную помощь нуждающимся (пенсионерам, инвалидам, бедным семьям и др.), предоставляют служебный транспорт для оказания медицинской помощи (табл. 7.7).

Помогают также участием в содержании объектов жилищно-коммунального хозяйства, в жилищном строительстве, организуют бесплатное или льготное питание, помогают оплачивать расходы на обучение детей, на содержание детей в детских садах и других дошкольных учреждениях, оказывают помощь школе, медицинским учреждениям (*«предоставление молока в детское отделение районной больницы»*).

О роли сельского бизнеса в решении проблем бедности косвенно можно судить также по ответам экспертов-сельских предпринимателей об их участии в улучшении социального и экономического положения жителей села. По результатам опроса 2008 г. большинство экспертов отметили, что поддерживали и организовывали массовые культурно-развлекательных мероприятия на селе, участвовали в финансировании культурных объектов, оказывали материально-техническую помощь дому культуры (клубу), участвовали в благоустройстве села (дороги, озеленение и др.). Многие подчеркнули распространенность таких практик, как оказание материально-технической помощи администрации сельского совета поселения, поддержка деятельно-

сти и обновление материальной базы школы и других образовательных учреждений, развития спорта, покупка спортивного инвентаря, участие в финансировании спортивных мероприятий и спортивных объектов, поддержка незащищенных групп населения (пенсионеров, инвалидов, бедных семей и др.). Некоторую популярность имеют также практики оказания материально-технической помощи детскому саду и другим детским дошкольным учреждениям, помощи в оборудовании детских площадок и лагерей труда и отдыха, пляжей и т.п. Значительно реже встречаются такие формы поддержки предпринимателями, как материально-техническая помощь больнице (амбулатории) и другим медицинским учреждениям, участие в содержании объектов жилищно-коммунального хозяйства, в жилищном строительстве, в финансировании строительства религиозных объектов.

Таблица 7.7

Виды помощи, оказываемой сельскими предприятиями
малообеспеченным селянам

Виды помощи	2011 г.
Предприятие никакой помощи не оказывает	**
Помощь в приобретении скота, кормов, семян, дров, другое	***
Реализует продукцию предприятия по более низким ценам	**
Оказывает материальную помощь нуждающимся (пенсионерам, инвалидам, бедным семьям и др.)	*
Организует бесплатное или льготное питание	*
Предоставляет служебный транспорт для оказания медицинской помощи	*
Помогает оплачивать расходы на обучение детей	*
Оказывает помощь в строительстве жилья, хозяйственных построек и т.п.	—
Участие в содержании объектов жилищно-коммунального хозяйства, в жилищном строительстве	*
Помогает оплачивать расходы на содержание детей в детских садах и других дошкольных учреждениях	*
Помощь школе	*
Помощь медицинским учреждениям	*

*** – широко распространено (более 50% случаев); ** – средний уровень распространенности (20–49%); * – редко применяется (менее 20%); «—» – не применяется (0%)

В рейтинге организаций, играющих наиболее значимую роль в решении проблемы сельской бедности, сельский бизнес, по мнению руководителей предприятий, лидирующую позицию не занимает, но все-таки играет важную роль. По оценкам экспертов в 2004 и 2011 гг., среди организаций, поддерживающих бедных, высокой была и остается роль фермерских хозяйств, частных предпринимателей (без образования юридического лица), а муниципальным предприятиям эксперты дали самый низкий рейтинг (табл. 7.8). В качестве примеров сокращения сельской бедности эксперты в первую очередь приводили примеры, связанные с развитием предпринимательства и созданием рабочих мест. Рейтинг государственных предприятий упал со вто-

рого на третье место, а частных предприятий, напротив, – поднялся с третьего на второе место. Для сравнения: в 2008 г. эксперты–руководители предприятий фермерским хозяйствам давали самый высокий рейтинг организаций, играющих наиболее значимую роль в развитии социальной сферы села, второе место было у частных предприятий, а частным предпринимателям без образования юридического лица оставляли четвертое место.

Среди представителей государственных органов власти встречаются разные позиции в оценке роли агропромышленного бизнеса по решению социальных проблем села. Однако преобладают достаточно высокие оценки его значимости: *«сельские предприниматели – очень отзывчивые, отзываются на всевозможные предложения, и на создание в социальных учреждениях попечительских советов. И больше в попечительских советах находится сельских предпринимателей»* (представитель регионального органа социальной защиты населения). Несмотря на то, что *«первая забота – это все-таки выжимание прибыли и удовлетворение своих потребностей»*, предприятия все же готовы оказывать помощь своим односельчанам: *«некоторые руководители работают и на социальную сферу, и стараются помочь решить проблемы селян; есть такие руководители, но их, к сожалению, не так много, очень мало... Постепенно придут к этому»* (депутат законодательного органа региона). Положительное влияние деятельности сельского бизнеса на материальное положение селян и решении других социальных проблем проявляется в *«увеличении рабочих мест»*, *«в софинансировании программы социальной поддержки малоимущих граждан и граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации (не пьяниц, а детей и стариков)»*, *«в поддержке продуктами, какой-то натуроплатой, причем и по льготной цене, и даже иногда бесплатно»*. Отмечая необходимость в повышении роли агропромышленных предприятий в социальном развитии села, лишь один из экспертов обратил внимание на негативные изменения в отношении многих руководителей агропромышленных предприятий к социальной поддержке селян в последние годы: *«слушать даже не хотят об этом, в лучшем случае на похороны выделяют деньги»*.

Бедное сельское население, в отличие экспертов, в значительно меньшей степени признает роль сельского бизнеса в решении разнообразных жизненных проблем (которые прямо или косвенно связаны с бедностью). Крайне редко малообеспеченные селяне обращаются за помощью к начальству по месту работы, еще реже – в частные организации, фермерские хозяйства, к предпринимателям. Также ничтожно мала доля респондентов, отметивших, что им оказали помощь вышеназванные организации (рис. 7.7). Среди видов оказанной помощи основными являются материальная помощь, предоставление кредитов, ссуд, займов.

Значимость общественных организаций в преодолении сельской бедности. Эксперты-представители власти очень низко оценивают роль общественных организаций в преодолении сельской бедности и помощи бедным.

Таблица 7.8

Рейтинг субъектов хозяйствования, играющих наиболее значимую роль в поддержке бедных, решении проблем сельской бедности

Организации	2004 г.			2011 г.		
	Кол-во от-ветов	%	Рейтинг	Кол-во от-ветов	%	Рейтинг
Государственные предприятия, учреждения	2	8	2	8	11	3
Муниципальные предприятия, учреждения	6	3	4	7	9	4
Частные предприятия, учреждения	9	4	3	9	12	2
Фермерские хозяйства, частные предприниматели (без образования юридического лица)	11	46	1	31	41	1

По результатам полустандартизированного интервью, проведенного среди трех групп экспертов (представителей органов местного самоуправления на селе, руководителей сельских предприятий и общественных сельских организаций), общественные организации в решении проблемы сельской бедности значительную роль не играют (пятое место из семи возможных, лишь 13% экспертов признают их важность) – см. табл. 7.5. Сами представители общественных организаций также невысоко оценивают свою роль в решении проблемы сельской бедности, отводят себе пятое место из семи возможных. Лишь треть таких экспертов отмечает, что общественные организации оказывают значимую помощь бедным селянам, помогают в преодолении бедности (пятое место из семи возможных в рейтинге организаций, играющих наиболее существенную роль в решении проблемы сельской бедности).

Вместе с тем значимость общественных организаций в оценках экспертов за последние годы несколько выросла. Ранее, по данным опроса экспертов в 2004 г., профсоюзы и другие общественные организации даже не включались экспертами в список организаций, которые помогут преодолеть сельскую бедность. В 2008 г. среди представителей сельского бизнеса уже появились те, кто признавал важность общественных организаций в развитии социальной сферы села (немногим более 6%, шестое место из семи возможных).

Хотя активность общественных организаций и не является определяющей в решении проблемы сельской бедности, руководители общественных организаций в 2011 г. отметили, что их деятельность в целом направлена на поддержку бедных. В частности, молодежные организации принимают участие в решении проблем сельской молодежи: содействуют в получении молодежью жилья, участвуют в реализации образовательных программ (в т.ч. профессиональной ориентации, профессионального обучения и переобучения), организуют общественные работы, проводят мероприятия в сфере досуга и отдыха. Организации пенсионеров содействуют в решении таких вопро-

сов, как получение социальных льгот, оказывают материальную помощь, проводят мероприятия в сфере досуга и отдыха, участвуют в организации общественных работ, помощи в семейном крестьянском хозяйстве, решении бытовых проблем, содействуют в решении проблем улучшения жилищных условий. Женские организации поддерживают доходы бедных и безработных сельских женщин, содействуют в получении жилья, оказывают моральную поддержку сельским женщинам, организуют общественные работы, помогают в семейном крестьянском хозяйстве. Организации инвалидов участвуют в решении проблем инвалидов, в частности, в форме поддержки доходов бедных инвалидов, организации общественных работ, мероприятий в сфере досуга и отдыха.

По результатам опроса представителей общественных организаций в 2008 г., их участие в развитии социальной сферы села и улучшении социального положения сельских жителей заключалось главным образом в поддержке и организации массовых культурно-развлекательных и спортивных мероприятий на селе, помощи в деятельности школы и других образовательных учреждений, в благоустройстве села и поддержании общественного порядка, а также в поддержке незащищенных групп населения (пенсионеров, инвалидов, многодетных семей, бедных семей и др.).

Малообеспеченные сельские жители почти не обращаются за помощью в решении проблем в общественные организации. Ничтожна доля тех селян, кому общественные организации оказали помощь в решении проблем (менее 1% опрошенных). Такая помощь заключалась в предоставлении путевок в лагерь, а также ссуд, кредитов или займов; кроме того, оказывалась материальная помощь.

* * *

Таким образом, анализ значимости сельского бизнеса и общественных организаций в решении проблем бедности на селе показал следующее.

1. В целом, по мнению экспертов, сельский бизнес играет значительную роль в преодолении бедности сельского населения. Эксперты—представители бизнеса как в настоящее время, так и в докризисный 2008 г., отмечают, что принимают непосредственное участие в решении социальных проблем села в целом, и в частности, в решении проблемы бедности. Помогают они как своим работникам, так и бедным односельчанам, на предприятиях не работающим.

Представители региональной власти и органов местного самоуправления, общественных организаций отмечают значимую, но недостаточную роль сельского бизнеса в решении проблемы бедности. Малообеспеченное сельское население склонно не обращаться с проблемами к представителям сельского бизнеса, но обратившиеся респонденты в основном отмечали, что помощь они получали.

2. Подавляющее большинство (90%) представителей бизнеса способствуют, по их мнению, улучшению материального положения работников,

применяя такие традиционные меры, как премирование, установление льгот на приобретение скота, кормов, семян, твердого топлива, сена, некоторых продуктов питания, материальная помощь нуждающимся, льготное питание, повышение профессионально-квалификационного уровня работников. Руководители предприятий стали реже строить и предоставлять жилье работникам. В настоящее время не применяется такая мера, как частичная или полная оплата расходов на содержание детей в детских дошкольных учреждениях, что осуществлялось ранее. Руководители предприятий стали больше времени уделять организации медицинского обслуживания в своих организациях.

3. Почти три четверти представителей сельского бизнеса оказывают помощь малообеспеченным односельчанам: в основном в приобретении скота, кормов, семян и дров, реже реализуют продукцию предприятий по более низким ценам, оказывают материальную помощь нуждающимся (пенсионерам, инвалидам, бедным семьям и др.), предоставляют служебный транспорт для оказания медицинской помощи. Помогают также участием в содержании объектов жилищно-коммунального хозяйства, в жилищном строительстве, организуют бесплатное или льготное питание, помогают оплачивать расходы на обучение детей, их содержание в дошкольных учреждениях, оказывают помощь школе, медицинским учреждениям.

4. Современное село характеризуется низким уровнем развития институтов гражданского общества. Эксперты—представители власти как в Алтайском крае, так и в Республике Алтай очень низко оценивают роль общественных организаций в преодолении сельской бедности и помощи бедным. Среди наиболее значимых общественных организаций можно выделить молодежные, женские, ветеранские, организации пенсионеров, инвалидов. В основном используются традиционные методы решения проблем селян: материальная помощь (в том числе натуральная), моральная поддержка, организация досуга отдельных категорий селян и прочее.

Глава 8. ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРЕОДОЛЕНИЯ БЕДНОСТИ В СЕЛЬСКОЙ РОССИИ В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ

8.1. Перспективы преодоления бедности сельского населения: институциональные основы и субъективные оценки

Институциональные основы преодоления бедности сельского населения. Перспективы преодоления бедности в России заложены в федеральных и региональных стратегических документах и программах. На федеральном уровне признано, что бедность несет угрозу национальной безопасности страны. Так, согласно «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»¹ обеспечение национальной безопасности включает повышение качества жизни российских граждан, для чего силы обеспечения национальной безопасности во взаимодействии с институтами гражданского общества, в частности, содействуют росту благосостояния, сокращению бедности и различий в уровне доходов населения.

Согласно «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»² основными целевыми ориентирами социальной политики являются: снижение уровня абсолютной бедности с 13,4% в 2007 г. до 6-7% в 2020 г. и относительной бедности (малообеспеченной части населения) с 22% в 2007 г. до 15% в 2020 г., увеличение среднего класса к 2020 г. до более половины населения; снижение дифференциации населения по уровню доходов (соотношение доходов 10% самых богатых и 10% самых бедных) с 16,8 раза в 2007 г. до 12 раз в 2020 г. и др. Одно из направлений долгосрочной политики социальной поддержки населения – улучшение социального климата в обществе, снижение бедности и уменьшение дифференциации населения по уровню доходов. Основными факторами борьбы с бедностью и улучшения благосостояния населения являются высокие темпы экономического роста, создание эффективных рабочих мест и рост заработной платы. Огромное влияние на улучшение социальной ситуации окажут позитивные изменения в системах образования и здравоохранения.

Одним из направлений развития аграрного и рыбохозяйственного комплексов, согласно Концепции, является создание предпосылок для устойчивого развития сельских территорий, включая: осуществление мер по улучшению демографической ситуации в сельской местности и обеспечению занятости сельского населения, созданию новых рабочих мест, в том числе путем развития альтернативной деятельности, а также по снижению бедности сельского населения; развитие социальной инфраструктуры и инженерного обустройства села; улучшение жилищных условий сельского населения, под-

¹ Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537.

² Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

держка комплексной компактной застройки и благоустройство сельских поселений; повышение престижности сельскохозяйственного труда; развитие на селе местного самоуправления и институтов гражданского общества.

В качестве одного из итогов реализации стратегических направлений «Концепции социально-экономического развития Алтайского края до 2020 года»¹ представлено сокращение доли населения с доходами ниже прожиточного минимума до 3-4%. Малообеспеченное население составит 20-25%. Доля населения со средними доходами составит не менее 50-55%.

Главной целью «Долгосрочной программы социально-экономического развития Алтайского края на период до 2017 года»² является достижение высокого уровня благосостояния населения на основе создания конкурентоспособной и сбалансированной экономики, обладающей долгосрочным потенциалом динамичного роста. К ожидаемым результатам реализации программы относится сокращение доли населения с доходами ниже величины прожиточного минимума до 6%. В Программе уделено внимание таким проблемам сельской местности, как более высокий уровень безработицы на селе по сравнению с городом, низкая рентабельность и низкая доля совокупных налоговых поступлений аграрного сектора, занимающего доминирующее положение в структуре экономики края, выделены основные проблемы сельского хозяйства (низкие темпы технического перевооружения в сельском хозяйстве, экстенсивное ведение сельскохозяйственного производства, низкое качество жизни сельского населения, сложное положение в социальной сфере, низкая заработная плата и занятость и др.).

Стратегической целью № 1 Программы является достижение высокого уровня благосостояния населения и создание благоприятного социального климата для деятельности и здорового образа жизни. Для повышения материального благосостояния населения предполагается реализовать действия, направленные на уменьшение уровня бедности как фактора, непосредственно влияющего на качество человеческого капитала и, следовательно, на конкурентоспособность края. Одним из стратегических приоритетов Программы является развитие АПК – одной из значимых отраслей края, за счет которой формируется значительная доля ВРП.

Государственная программа Российской Федерации «Социальная поддержка граждан»³ включает в себя в качестве подпрограмм развитие мер социальной поддержки отдельных категорий граждан, модернизацию и развитие социального обслуживания населения, совершенствование социальной поддержки семьи и детей, повышение эффективности государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций. Целью программы является создание условий для роста благосостояния граждан-получателей мер социальной поддержки и повышение доступности социаль-

¹ Одобрена Постановлением Администрации Алтайского края от 28 декабря 2007 № 622.

² Утверждена постановлением Администрации Алтайского края от 21 сентября 2009 г. № 394.

³ Утверждена Распоряжением Правительства РФ № 2553-р от 27 декабря 2012 г.

ного обслуживания населения. Программа включает следующие задачи: выполнение обязательств государства по социальной поддержке граждан; обеспечение потребностей граждан старших возрастов, инвалидов, включая детей-инвалидов, семей и детей в социальном обслуживании; создание благоприятных условий для жизнедеятельности семьи, функционирования института семьи, рождения детей; повышение роли сектора негосударственных некоммерческих организаций в предоставлении социальных услуг.

Индикаторами реализации Программы являются доля населения, имеющего денежные доходы ниже величины прожиточного минимума, в общей численности населения Российской Федерации и доля граждан, получивших социальные услуги в учреждениях социального обслуживания населения, в общем числе граждан, обратившихся за получением социальных услуг в учреждения социального обслуживания населения. Одним из ожидаемых результатов Программы является снижение бедности среди получателей мер социальной поддержки на основе расширения сферы применения адресного принципа ее предоставления.

Подпрограмма «Развитие мер социальной поддержки отдельных категорий граждан» Программы «Социальная поддержка граждан» направлена на расширение масштабов предоставления в денежной форме мер социальной поддержки отдельным категориям граждан с соответствующим сокращением мер социальной поддержки, предоставляемой в натуральной форме; повышение охвата бедного населения программами предоставления мер социальной поддержки. Основными мерами социальной поддержки отдельных категорий граждан являются меры социальной поддержки в денежной форме (в том числе ежемесячные денежные выплаты, социальные доплаты к пенсиям, субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг, компенсационные и единовременные выплаты, выплаты, приуроченные к знаменательным датам, адресная материальная помощь в денежной форме), меры социальной поддержки в натуральной форме (в том числе обеспечение необходимыми лекарственными средствами по рецептам врача; предоставление при наличии медицинских показаний путевки на санаторно-курортное лечение; бесплатный проезд на городском пассажирском и пригородном железнодорожном транспорте, а также на междугородном транспорте к месту лечения и обратно; предоставление и содержание жилых помещений; натуральная помощь), меры социальной поддержки в форме льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг и др., меры социальной поддержки в виде предоставления услуг (медицинское, протезно-ортопедическое обслуживание и пр.). Программа предусматривает перечень категорий граждан, нуждающихся в социальной поддержке.

Целью ДЦП «Содействие занятости населения Алтайского края»¹ на 2013-2015 гг. является создание условий для развития эффективного рынка труда, обеспечивающего стабильный рост качества занятости и уровня жизни населения Алтайского края. Ожидаемыми конечными результатами реализа-

¹ Утверждена постановлением Администрации Алтайского края от 29.12.2012 № 741.

ции программы и показателями социально-экономической эффективности являются снижение к концу 2015 г. уровня официально зарегистрированной безработицы (по отношению к численности трудоспособного населения) до 2,0%; обеспечение повышения конкурентоспособности на рынке труда не менее 20,0% безработных граждан; увеличение доли трудоустроенных граждан в общей численности граждан, обратившихся в органы службы занятости за содействием в поиске подходящей работы, до 65,0% к 2015 г.; создание и сохранение ежегодно до 30,0 тыс. рабочих мест для трудоустройства ищущих работу и безработных и граждан; увеличение удельного веса трудоустроенных инвалидов в общей численности инвалидов, обратившихся в органы службы занятости за содействием в поиске подходящей работы, до 46,5% к 2015 г. В рамках действия программы планируется сохранить имеющиеся и создать порядка 84 тыс. новых рабочих мест. Пройдут профессиональное обучение более 18 тыс. безработных граждан. Получат поддержку порядка 4 тыс. предпринимательских инициатив граждан. Общественно полезным трудом будут заняты около 33 тыс. человек. Благодаря программе 40 тыс. подростков смогут получить первый трудовой опыт.

Одной из мер, которая может помочь преодолеть бедность, является заключение социального контракта¹, представляющего собой соглашение, которое заключено между гражданином и органом социальной защиты населения по месту жительства или месту пребывания гражданина и в соответствии с которым орган социальной защиты населения обязуется оказать гражданину государственную социальную помощь, гражданин – реализовать мероприятия, предусмотренные программой социальной адаптации. Программа социальной адаптации представляет собой разработанные органом социальной защиты населения совместно с гражданином мероприятия, которые направлены на преодоление им трудной жизненной ситуации, определенной в соответствии с законодательством Российской Федерации, и включают в себя виды, объем и порядок реализации этих мероприятий. Мероприятия могут включать в себя поиск работы; прохождение профессиональной подготовки, переподготовки; осуществление индивидуальной предпринимательской деятельности; ведение личного подсобного хозяйства; осуществление иных мероприятий, направленных на преодоление гражданином трудной жизненной ситуации.

Бедность, концентрирующаяся на селе, тормозит процесс устойчивого развития сельских территорий. Согласно Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 г.² целям государственной политики устойчивого сельского развития до 2020 г. соответствует снижение уровня бедности сельского населения в 2,3-2,5 раза – до 18-19%. В данной Концепции детально проработаны механизмы преодоления бедности сельского населения. Основные направления государственной по-

¹ Данная мера предусмотрена Федеральным законом от 17.07.1999 № 178-ФЗ (ред. от 25.12.2012) «О государственной социальной помощи».

² Утверждена распоряжением Правительства РФ от 30 ноября 2010 г. № 2136-р.

литики в области устойчивого развития сельских территорий включают демографическую политику и создание условий для переселения в сельскую местность, диверсификацию сельской экономики, политику повышения занятости и доходов сельского населения, улучшение жилищных условий сельского населения, развитие социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры и др.

На смену ФЦП «Социальное развитие села до 2013 года», которая реализуется с 2003 года, придет ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года»¹. Главные цели программы – создать благоприятные условия жизни в сельской местности, в том числе для молодых специалистов и их семей, и существенно повысить престиж сельского образа жизни. На реализацию ФЦП планируется затратить в общей сложности около 300 млрд рублей. Из них – 90,4 млрд рублей будут выделены из федерального бюджета, 134,5 млрд – из региональных бюджетов, и ещё 74,3 млрд – из внебюджетных источников. Программа будет реализована в два этапа (первый с 2014 по 2017 гг., второй – с 2018 по 2020 гг.). По прогнозным оценкам, реализация мероприятий Программы позволит обеспечить к 2020 г. достижение следующих результатов, отражающих эффективность предусмотренных в Программе мер государственной поддержки: улучшение жилищных условий 75,5 тыс. сельских семей, в том числе 42,1 тыс. молодых семей и молодых специалистов; сокращение количества обучающихся в общеобразовательных учреждениях, находящихся в аварийном состоянии, на 22,2 тыс. человек; расширение сети фельдшерско-акушерских пунктов и (или) офисов врачей общей практики на 858 единиц; привлечение к занятиям физической культурой и спортом граждан, проживающих в сельской местности, прежде всего молодежи, путем расширения сети плоскостных спортивных сооружений на 519,2 тыс. кв. метров; улучшение доступа сельского населения к услугам учреждений культурно-досугового типа путем расширения сети таких учреждений на 9,96 тыс. мест; повышение уровня инженерного обустройства сельских поселений газом – до 60,1%, водой – до 61,9%; обеспечение реализации проектов комплексного обустройства площадок под компактную жилищную застройку в 132 сельских поселениях; повышение гражданской активности граждан, проживающих в сельской местности, а также активизация их участия в решении вопросов местного значения путем поддержки 775 проектов местных инициатив; привлечение внимания общества к достижениям в различных сферах развития сельских территорий путем проведения ежегодных всероссийских мероприятий (спортивных соревнований, конкурсов).

Перспективные направления и технологии преодоления сельской бедности в оценках населения и экспертов. На данный момент в нашей стране нет программы по борьбе с бедностью, в т.ч. с бедностью сельского населения, и в ближайшее время ее создание не планируется. Большинство экспертов (руководителей региональных органов власти) не видят целесооб-

¹ Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 8 ноября 2012 г. № 2071-р.

разности в создании подобной программы: *«Если эта программа будет создана отдельно, вне производства, вне социального блока, она останется бумагой. Должно быть вначале, первично – производство, вторично – люди, и третично – вот эти все программы, которые привязаны к людям и к производству»* (бывший советник губернатора региона по сельскому хозяйству); *«Дополнительная целевая программа не нужна, если мы укрепим существующие. В любом случае они направлены прежде всего на увеличение объемов производства, повышение уровня доходов сельских жителей»* (председатель комитета законодательного органа региона); *«Я против создания каких-то целевых программ, предлагаю правительству создать нормальные экономические отношения государства в условиях рынка в агропромышленном комплексе.»* (один из руководителей законодательного органа управления регионом).

Некоторые эксперты отметили рациональность формирования подобных проектов на уровне муниципалитетов: *«Любые действия относительно села не будут лишними. Пусть каждый муниципалитет, исходя из возможностей, скажет, что у меня столько-то домов, и я их отдам бедным, которые живут в завалившихся избах; у меня столько-то земли, и я выделю наделы для своих. Главное, чтобы программы работали и имели какие-то финансовые средства»* (начальник отдела органа социальной защиты населения региона). Встречались предложения об осуществлении конкретных действий в данной области, куда следует включить *«анализ причин возникновения бедности, изучение состояния сельского населения, мероприятия, направленные на создание условий для того, чтобы можно было эту бедность преодолеть»* (начальник отдела органа социальной защиты в регионе).

Перспективы сокращения бедности сельского населения связаны с эффективностью социальной политики в данной области, реализуемой в настоящее время. Как считает около половины опрошенных представителей органов местного самоуправления (опрос 2011 г.), ситуация с бедностью сельского населения не изменится в ближайшие три года по причине неэффективной политики государственной власти и органов местного самоуправления (в частности – неэффективной политики занятости), оттока молодежи из села, пассивности селян. Полярные точки зрения разделились почти поровну. Более четверти экспертов уверены, что положение сельских бедняков ухудшится. Причины называют те же, добавляя к ним банкротство сельскохозяйственных предприятий. Позитивное мнение о возможности улучшения положения селян в ближайшие три года почти четверти представителей органов местного самоуправления связано, напротив, с реализацией эффективной политики государственной власти и органов местного самоуправления, развитием сельского бизнеса.

Для преодоления бедности сельского населения, по мнению большинства опрошенных руководителей и специалистов региональных и муниципальных органов, на федеральном уровне необходима эффективная политика занятости, поддержка сельского хозяйства путем осуществления контроля за

ценообразованием, сокращения диспаритета цен, регулирования цен на сельскохозяйственную продукцию. Так, по мнению региональных экспертов, *«должен быть госзаказ, государственное регулирование и никуда от этого не деться»* (уполномоченный по правам человека в регионе), *«грантовые программы – это точечные программы, этим проблему не решишь. Здесь нужен общий государственный подход. Если не будет вложений в сельское хозяйство, то одними пожеланиями ничего не решишь»* (представитель законодательного органа региона); *«государство должно регулировать этот вопрос напрямую, и посредники не должны выступать установщиками цен.... Представители государства должны быть основными закупщиками, а не предприниматели должны скупать картошку и потом ждать, хранить на своих складах, а весной продавать ее втридорога тому же государству, детским садам, школам, интернатам и прочим»* (руководитель комитета органа социальной защиты региона).

Руководители региональных органов власти в качестве одного из основных механизмов решения проблемы бедности видят создание эффективных рабочих мест: *«Должны быть созданы хорошие сельскохозяйственные комплексы с благоприятными условиями труда»* (руководитель органа социальной защиты региона); *«Либо создаем рабочие места, либо доплачиваем до прожиточного минимума»* (начальник отдела органа социальной защиты региона); *«один крестьянин, работающий в производстве, создает в других отраслях 6-7 рабочих мест»* (один из руководителей законодательного органа управления регионом). Причем рабочие места должны создаваться прежде всего в перерабатывающих отраслях: *«В первую очередь – перерабатывающие, потому что они производят продукцию! Им дать толчок, чтобы рядом с производителем был переработчик, без посредника»* (представитель законодательного органа региона). Немаловажным является повышение заработной платы, совершенствование налогового законодательства в пользу бедных: *«Посмотрите: нигде ни в одной стране мира нет такого, чтобы 13% платили все – и бедные, и богатые»* (представитель законодательного органа региона).

На региональном уровне в качестве основных мер, наряду с мерами федерального уровня, экспертами отмечены улучшение жилищных условий селян, развитие социальной сферы, поддержка молодежи, молодых семей (*«если уж бороться с бедностью, то нужно и перераспределять адресную помощь тем, кто действительно находится в этом состоянии, а это семьи с детьми, которые проживают на селе»* (руководитель комитета органа социальной защиты региона)).

Самой эффективной мерой органов местного самоуправления по преодолению бедности сельского населения эксперты считают политику занятости, поддержку предпринимательства и сельского хозяйства, повышение активности бедных, их мотивации к труду улучшение жилищных условий селян, развитие образования и улучшение медицинского обслуживания на селе. На муниципальном уровне также необходимо повысить информированность

населения о программах развития села: *«Слабая информированность, в связи с тем, что боимся иждивенчества. Программы направлены на то, чтобы помочь гражданину самому встать на ноги, а не поддерживать его с периодичностью. А почему он не обращается? Чем ниже у человека уровень жизни, тем меньше у него потребности. Поэтому и не пытается преодолеть бедность. А если бы его стимулировали, он бы обращался в органы соцзащиты, и тем самым улучшал бы свое качество жизни»* (руководитель комитета органа социальной защиты региона).

Необходимыми мерами для преодоления бедности сельского населения, которые необходимо реализовать на федеральном уровне, как считают руководители сельских предприятий, является совершенствование законодательной базы, поддержка сельского хозяйства, сельского бизнеса, регулирование цен на сельхозпродукцию; встречается мнение о необходимости помощи сельским молодым семьям. На региональном уровне руководители сельских предприятий отмечают в качестве потенциально эффективных мер создание рабочих мест и поддержку сельского бизнеса, несколько реже – регулирование цен на сельхозпродукцию. На уровне муниципалитета, по мнению представителей сельского бизнеса, наиболее эффективными мерами преодоления бедности сельского населения могут стать создание рабочих мест, поддержка сельского хозяйства, сельского бизнеса, молодежи и информирование о программах развития села. Сельские предприниматели также отмечают, что на бедность сельского населения повлияет усиление взаимодействия власти и бизнеса, контроля за соблюдением трудовых прав со стороны работодателей.

Руководители общественных организаций так же, как и представители органов местного самоуправления, считают, что для преодоления бедности сельского населения важно создавать рабочие места, реализовывать мероприятия по содействию занятости, часто отмечается необходимость увеличения зарплат и социальных выплат. Кроме того, встречается мнение о необходимости стимулирования мотивации к труду, борьбы с алкоголизмом, пресечения *«произвола чиновников»*, развития сельского хозяйства, поддержки сельского бизнеса, молодежи.

Руководители молодежных общественных организаций в качестве необходимых мер повышения эффективности социальной поддержки бедной сельской молодежи отмечают предоставление социальных гарантий, льгот на получение образования и улучшение материального положения молодежи, более стабильное финансирование в сфере образования, увеличение количества рабочих мест, повышение заработной платы, решение жилищных проблем (*«более ускоренное получение квартир при рождении ребенка»*). Для улучшения положения пенсионеров и ветеранов, по мнению большинства руководителей общественных организаций, занимающихся решением данных проблем требуется эффективная ценовая политика, повышение трудовых и социальных пенсий, улучшение жилищных условий и повышение качества и территориальной доступности медицинских услуг. По мнению руководите-

лей женских общественных организаций, для улучшения положения бедных сельских женщин требуется увеличение размеров пособий и других мер, направленных на повышение уровня жизни многодетных семей, создание эффективных рабочих мест с достойной оплатой труда.

Повышение мотивации и экономической активности селян может стать одним из механизмов решения проблемы бедности экономически активного населения. По мнению большинства опрошенных представителей региональных и муниципальных органов управления, существенно улучшить материальное положение и преодолеть бедность селяне смогут, «открыв свое дело», увеличив масштабы семейного хозяйства, вплоть до создания КФХ. Также отмечается важность поиска дополнительной работы, получения образования и повышения квалификации, различные формы трудовой миграции (маятниковой, сезонной). Самыми эффективными мерами повышения активности бедных селян эксперты считают увеличение оплаты труда, нормирование объемов работ и улучшение условий труда, моральное стимулирование, льготы на приобретение скота, кормов, помощь работникам в обучении в вузах детей, в улучшении жилищных условий. Кроме того, выделяют выдачу или лишение денежных премий, повышение доступности кредитов (потребительских, на ведение ЛПХ), улучшение условий досуга и отдыха работников. Экспертами выделена проблема большей выгоды в получении пособия по безработице, чем низкооплачиваемой работы, отрицательно влияющей на мотивацию труда.

Повысить заинтересованность бедных сельских жителей в труде, по мнению руководителей предприятий и общественных организаций, можно не только повышением оплаты труда и денежными премиями, а также льготами на приобретение скота, кормов, дров и др., помощью в обучении в вузах детей работников. Кроме того, эксперты выделяют такие положительные стимулы, как помощь работникам в улучшении жилищных условий, повышение доступности кредитов на ведение личных подсобных и крестьянских (фермерских) хозяйств и потребительских кредитов, увеличение закупочных цен на сельхозпродукцию, улучшение условий отдыха и досуга работников (спортивные, культурные мероприятия).

В общем рейтинге положительных стимулов повышения мотивации бедных селян лидируют позиции увеличение оплаты труда, льготы на приобретение скота, кормов и др., помощь в обучении в вузах детей работников предприятий. Средний уровень распространенности имеют такие меры, как помощь работникам в улучшении жилищных условий, денежные премии, повышение доступности кредитов (на развитие ЛПХ, КФХ, потребительских), улучшение условий отдыха и досуга работников (спортивные, культурные мероприятия) – табл. 8.1.

В контексте проблем преодоления бедности практически всеми экспертами поднималась проблема закрепления молодежи на селе, которая является фактором сложившейся ситуации: *«Решить эту проблему (закрепления молодежи на селе) можно, если создать возможность обеспечить жизнь это-*

му молодому человеку нормальным трудом, ...через эффективное развитие производства и обеспечение его занятости, нормальными условиями труда, с нормальным заработком» (уполномоченный по правам человека в регионе).

Таблица 8.1

Рейтинг стимулов повышения мотивации бедных сельских жителей, их заинтересованности в труде (по результатам опроса экспертов, 2011 г.)

<i>Стимулы</i>	Представители органов местного самоуправления	Руководители сельских предприятий	Руководители общественных организаций	Общий рейтинг
Увеличение оплаты труда	***	***	***	***
Денежные премии	**	***	***	**
Льготы на приобретение скота, кормов, дров и др.	***	***	***	***
Помощь в обучении в вузах детей работников	***	***	***	***
Помощь работникам в улучшении жилищных условий	***	**	**	**
Повышение доступности потребительских кредитов	**	**	**	**
Повышение доступности кредитов на ведение личных подсобных и крестьянских (фермерских) хозяйств	**	**	**	**
Улучшение условий отдыха и досуга работников (спортивные, культурные мероприятия)	*	**	**	**
Увеличение закупочных цен на сельхозпродукцию	*	*	-	*
Возрождение колхозов и социальной сферы	*	-	-	*
Выполнение обещаний работодателя в области оплаты и условий труда	*	-	-	*
Создание рабочих мест	*	-	-	*

*** – широко распространено (более 50% случаев)

** – средний уровень распространенности (20-49%)

* – редко применяется (менее 20%), «-» – не является стимулом (0%)

Ресурсы, которых, на взгляд экспертов, не хватает для преодоления сельской бедности, можно объединить в три группы:

– наличие производственного комплекса, который обеспечивал занятость сельского населения, активное участие сельского бизнеса в решении проблем бедности, его социальная ответственность, взаимодействие с властью;

– полноценная федеральная государственная политика (в т.ч. увеличение зарплат, социальных выплат), разумная экономическая поддержка села, сельских молодых семей, молодежи Центром, квалифицированные кадры в сфере местного самоуправления, пресечение произвола чиновников;

– экономическая активность самих бедных, их трудовая мотивация, борьба с алкоголизмом.

По результатам опроса бедного сельского населения, основными мерами, которые будут способствовать преодолению сельской бедности, являются главным образом создание рабочих мест, увеличение государственной помощи нуждающимся, в т.ч. оказание помощи в получении бесплатного высшего и среднего профессионального образования и помощи в приобретении жилья (в первую очередь отмечалось молодежью).

* * *

На основании опроса населения и экспертов выделены следующие направления и механизмы преодоления сельской бедности:

– *на федеральном уровне*: повышение занятости сельского населения (организация рабочих мест, соблюдение трудовых прав сельских жителей); поддержка сельского бизнеса и сельхозпроизводства (государственное регулирование цен на сельхозпродукцию, госзаказ, правовая поддержка сельского бизнеса – совершенствование налогового законодательства).

– *на региональном уровне*: повышение доходов и уровня жизни сельских жителей (увеличение заработной платы, социальных выплат, перераспределение средств в пользу нуждающихся, развитие программного обеспечения политики по преодолению бедности, обеспечение жильем молодежи).

– *на муниципальном уровне*: информационная поддержка программ по преодолению бедности (консультирование сельских жителей относительно возможности участия в программах, проектах, что потребует увеличения квалифицированных кадров в органах местного самоуправления).

8.2. Рекомендации по совершенствованию государственной и муниципальной политики сокращения сельской бедности

Анализ масштабов, глубины, динамики и форм сельской бедности, механизмов ее формирования и преодоления в условиях модернизационного развития экономики российского общества, осуществленный на основе результатов опросов населения и экспертов, статистических данных и изучения нормативно-правовых документов России, Алтайского края и Республики Алтай, позволили выделить следующие перспективные направления и технологии решения проблем сельской бедности и разработать рекомендации по совершенствованию государственной и муниципальной политики в данной области.

1. В сфере труда и занятости приоритетными направлениями являются:

– *сохранение и повышение эффективности функционирования имеющихся рабочих мест и создание новых* как важнейшего условия преодоления бедности. Особое внимание необходимо уделить поддержке крупных и средних предприятий отраслей специализации, способных производить конкурентную продукцию, а также предприятий малого бизнеса и личного подсобного хозяйства. Важно:

1) усилить присутствие государства в аграрном секторе экономики – увеличить госзаказ на основные виды сельхозпродукции, выявить причины низкой эффективности участия сельхозпроизводителей в зерновых торгах и разработать механизмы ее повышения, стимулировать производство конечной продукции с высокой долей добавленной стоимости. Более активно использовать меры антимонопольной политики и предпринять усилия по сдерживанию цен на энергоносители, горюче-смазочные материалы, сельхозтехнику. Защитить внутренний рынок от внешних интервенций некачественного продовольствия, помочь российскому производителю расширить рынки сбыта сельскохозяйственной продукции как внутри страны, так и за ее пределами, облегчить условия лизингового приобретения новой техники;

2) способствовать развитию интеграционных связей в агропромышленном комплексе страны. Необходимо расширить посредничество государства в формировании более справедливых и долгосрочных прямых связей между смежниками. В частности, между производителями фуражного зерна, животноводческими комплексами, птицефабриками и предприятиями сельхозпереработки; между производителями продовольственного зерна, мукомольными и крупяными предприятиями и т.п. Разработать и внедрить схемы сотрудничества и организации производства, позволяющие снизить налоговое бремя на сельхозпроизводителей;

3) расширить меры по развитию кооперации для сбора молока, мяса, яиц, овощей, картофеля в ЛПХ, их доставки на перерабатывающие предприятия и рынки, совместного использования техники при проведении посевных работ и сборе урожая. Обеспечить правовое сопровождение деятельности производственных, заготовительных и сбытовых кооперативов в сельской местности, поддерживать инициативы населения в этом направлении;

4) стимулировать на селе развитие самозанятости. Необходимо снизить налоговое бремя для малых предприятий и индивидуальных предпринимателей, устранить административные барьеры для занятий бизнесом, развивать и дальше льготное кредитование малых форм предпринимательства. Усилить в регионах координацию деятельности по разработке и реализации целевых комплексных программ, направленных на развитие малого бизнеса, в частности, способствовать плавному переходу участников программ по снижению напряженности на рынке труда в части содействия самозанятости безработных под действие программ по поддержке малого бизнеса;

– *формирование на сельском рынке труда предложения, сбалансированного со спросом на рабочую силу в количественном и качественном аспектах* для снижения безработицы и бедности на селе. С целью повышения

качества трудовых ресурсов, быстрой адаптации сельского населения к динамично меняющимся условиям на рынке труда и удовлетворения спроса на квалифицированные кадры необходимо:

1) повысить уровень и доступность профессиональной подготовки сельского населения, содействовать распространению системы непрерывного профессионального образования, в т.ч. посредством внедрения дистанционных форм обучения;

2) уделить особое внимание подготовке молодых специалистов и квалифицированных рабочих в области сельского хозяйства, их закреплению в реальном секторе аграрной экономики путем формирования обоснованного государственного заказа на подготовку специалистов и рабочих базовых профессий, совершенствования механизма целевого набора учащихся в профессиональные учебные заведения в направлении повышения ответственности всех участников этого процесса, введения системы льготных образовательных кредитов, создания приемлемых условий для приобретения молодыми работниками благоустроенного жилья, установления для них достойной заработной платы;

3) создать кадровый резерв из высокообразованных руководителей и специалистов, квалифицированных рабочих, разработать специальную программу поддержки этой категории работников при направлении их на отсталые, нерентабельные предприятия;

4) регулярно осуществлять подготовку и переподготовку кадров местного самоуправления с целью повышения эффективности их деятельности;

5) повысить информированность сельского населения о социальных процессах на селе и о ходе реализации целевых комплексных программ развития села.

Решение вопросов развития профессионального образования предполагает объединение бюджетных средств, средств населения и работодателей. При этом целесообразно более активно использовать инструменты налоговой и кредитной политики. В частности, установить льготы по налогообложению прибыли для организаций, направляющих средства на обучение своих работников, освободить их от части налогов в местный бюджет; предоставлять безвозвратные ссуды предприятиям на полное или частичное возмещение затрат на производственное обучение лиц, особо нуждающихся в социальной защите, освобождать их от части выплат в социальные фонды;

– *повышение заработной платы:*

1) необходимо разработать ряд новых социальных стандартов в области оплаты сельского труда, определить объективно обусловленную цену рабочей силы, привести величину прожиточного минимума трудоспособного населения в соответствие с реальными затратами на ее воспроизводство. При этом последовательно сокращать разрыв между достигнутыми показателями и социальными нормативами с тем, чтобы в обозримом будущем его ликвидировать;

2) уделить особое внимание созданию условий, обеспечивающих своевременную и в полном объеме выплату заработной платы. Важно отметить, что привлекая руководителей предприятий – должников по заработной плате к юридической ответственности, следует учитывать экономическую ситуацию на каждом конкретном предприятии и возможные последствия такого шага для локального рынка труда;

3) сформировать стратегии защиты собственных интересов у сельских наемных работников (при определении цены рабочей силы, регулировании уровня и регулярности выплат заработной платы, получении различных социальных благ).

Эффективными механизмами реализации вышеперечисленных мер могут стать социальное партнерство, налоговая политика, строгий контроль за соблюдением трудового законодательства, а также ускоренный рост заработной платы в бюджетной сфере. Все это будет способствовать не только преодолению бедности и повышению уровня жизни работников АПК и их семей, но и восстановлению стимулирующей функции заработной платы, активизации экономического поведения сельского населения, росту производительности труда, а также увеличению потребительского спроса и стимулированию экономического роста;

– *повышение эффективности региональной политики занятости*, здесь необходимо:

1) изменить концептуальный подход к этой политике, рассматривая ее как ядро всей социально-экономической политики в регионах и муниципальных образованиях;

2) усилить координацию деятельности региональных и местных органов управления по регулированию совокупного рынка труда в рамках программ содействия занятости населения;

3) создать надежную информационно-аналитическую основу политики занятости в регионе и упростить процедуру согласования финансовых вопросов с вышестоящими органами;

4) ужесточить отдельные положения Закона о занятости населения в РФ и принять ряд новых федеральных и региональных законов, в частности «О занятости молодежи», «О занятости населения в сельской местности», «О финансировании программ активной политики занятости»;

5) сформировать условия для инновационных механизмов активной адаптации сельского населения к реальной экономике (в отличие от консервативных и латентных механизмов), что особенно актуально в период глобального экономического кризиса.

При реализации выделенных направлений необходимо установить разумный баланс интересов между федеральным центром, региональными и местными органами власти, предпринимателями, общественными организациями и населением.

2. В сфере поддержки сельского бизнеса и сельхозпроизводителей необходимо следующее:

– массированная поддержка инновационных форм экономической деятельности в первую очередь в сельском хозяйстве и сельхозпереработке как системообразующих для сельского социума; усиление поддержки инициатив в области развития агротуризма;

– увеличивать объемы и доступность микрокредитования крестьянских хозяйств и выделения кредитов крупным и средним предприятиям АПК;

– разработать единый механизм защиты интересов сельхозпроизводителей, включая страхование урожая, развитие сбытовой и потребительской кооперации и формирование госзаказа на важнейшую сельхозпродукцию для решения проблем продовольственной безопасности.

Для сокращения масштабов социальной исключенности сельских бедных от важнейших социальных благ и услуг ***в сфере развития сельской социальной инфраструктуры необходимо:***

1) совершенствование системы государственных социальных стандартов в области потребления и оказания социальных услуг населению (медицинское обслуживание, образование, дошкольное воспитание и др.) с учетом специфики жизнедеятельности сельского населения, бюджетное обеспечение их исполнения;

2) совершенствование государственной (федеральной и региональной) и муниципальной налоговой системы и распределительных отношений в целях обеспечения оптимального функционирования и развития сельской социальной инфраструктуры;

3) развитие внебюджетного механизма обеспечения функционирования и развития сельской социальной инфраструктуры при участии государственных институтов, коммерческих и некоммерческих организаций, отдельных граждан;

4) повышение социальной ответственности государства и бизнеса за состояние проблем жизнедеятельности сельского населения, функционирование и развитие сельской социальной инфраструктуры;

5) реализация государственных и муниципальных программ и проектов, позволяющих системно решать проблемы функционирования и развития сельской социальной инфраструктуры.

3. В сфере молодежной политики основными направлениями повышения эффективности являются:

1) усиление мер государственной поддержки молодых сельских семей в приобретении жилья, обеспечении детей детским садами, поскольку серьезным ограничителем для молодежи является именно создание семьи и рождение детей; в частности, необходимо увеличение средств на уплату первоначального взноса при получении ипотечного жилищного кредита или займа на приобретение или строительство жилья, повышение их доступности;

2) развитие поддержки молодежного предпринимательства (в т.ч. его дистанционных форм) и регулирование занятости молодежи на селе: первоочередное выделение молодым семьям земли для ведения крестьянского

(фермерского) хозяйства; создание условий для профессионального самоопределения и повышения квалификации сельской молодежи края; поощрение инициатив молодежи в области промышленного и сельскохозяйственного производства, сфере предоставления социальных услуг и в другой деятельности, способствующей развитию сельского сообщества;

3) расширение мер профилактики и лечения алкоголизма и наркомании, сохранение психического здоровья сельской молодежи;

4) совершенствование работы с молодежью на селе, создание условий для повышения социальной активности и обеспечения духовно-нравственного воспитания сельской молодежи, развитие массового молодежного спорта;

5) создание системы информационного обеспечения молодежной политики и поддержка молодежных общественных объединений на селе.

Особое внимание следует уделить информационной грамотности сельской молодежи в отношении проводимых государством на всех уровнях управления проектов, программ и других действий, направленных на повышение уровня и качества жизни сельской молодежи, а также повышению доступности системы бесплатного консультирования и получения информации в органах труда и занятости по вопросам выбора сферы деятельности, трудоустройства и возможности профессионального обучения.

Комплексная реализация мероприятий молодежной политики позволит вывести работу с сельской молодежью в стране на уровень, соответствующий требованиям модернизационного развития и оптимизировать использование имеющихся в регионах и сельских муниципалитетах организационных, административных, кадровых, финансовых и других ресурсов.

4. В области миграционной политики необходимо:

1) создание социально-экономических условий и правовой базы для сокращения миграционного оттока населения из сельской местности, закрепления здесь молодежи, оптимизации миграционных потоков по сельским территориям, привлечение квалифицированных специалистов, менеджеров и рабочих в село, увеличение финансовой помощи семьям, переселяющимся в сельскую местность;

2) проведение комплекса правовых, организационных и экономических мер, направленных на легализацию и лучшую адаптацию иммигрантов в сельской местности (распространение на них норм трудового законодательства, социальной защиты, а также налогообложения); более активное использование миграционной амнистии; стержневым направлением в миграционной политике должно стать расширение возможностей для проявления личной инициативы мигрантов в обеспечении себя жильем и работой путем наделения их земельными участками, льготными кредитами, строительными материалами и т.д.;

3) установление прямых связей с финансово благополучными северными территориями страны по переселению с Севера в село избыточного населения, в первую очередь пенсионеров, инвалидов и т.п.; создание здесь

условий для проживания нефтяников Западной (а в перспективе и Восточной) Сибири, работающих вахтовым методом, отдыха и лечения других категорий северян, выделение для этих целей земельных участков, использование местной строительной базы, содействие ускорению принятия Закона РФ «О миграции населения из районов Крайнего Севера»;

4) создание законодательной базы, материальной, финансовой и социальной инфраструктуры для сельских трудовых мигрантов (с тем, чтобы исключить или хотя бы ограничить злоупотребления как со стороны самих мигрантов, так и со стороны государственных структур; принятие федеральных законов «О трудовой миграции», «Об использовании иностранной рабочей силы в сельской местности».

Осуществление такой политики позволит в перспективе сократить механическую убыль сельского населения.

5. В области совершенствования законодательного и программного обеспечения действующей государственной и муниципальной политики, направленной на преодоление сельской бедности:

- на федеральном уровне необходимо совершенствовать законодательство по социальному развитию села; укрепить контроль за реализацией федеральных программ по развитию АПК и социальному развитию села;

- на региональном уровне требуется совершенствовать законодательную базу по социальному развитию села и усилить контроль за реализацией региональных программ в этой области;

- на уровне местного самоуправления необходимо содействовать развитию мелкого и среднего предпринимательства и стимулированию создания новых рабочих мест, организации самозанятости населения.

6. Для реализации комплексного подхода к решению проблем сельской бедности необходимо:

- провести инвентаризацию законодательной базы, проектов и программ, направленных на решение проблемы сельской бедности на федеральном и региональном уровнях;

- разработать концепцию преодоления сельской бедности с включением механизмов вертикальной социальной мобильности сельского населения на основе развития человеческого потенциала («социальных лифтов») и механизмов эффективной горизонтальной социальной мобильности, «закрепления» инновационной части сельского населения, прежде всего молодежи на селе («социальных якорей»);

- сформировать систему индикаторов комплексной оценки масштабов, глубины и динамики сельской бедности, используя для этого разработанные авторами методические подходы такой оценки;

- на основе концепции преодоления сельской бедности, Концепции устойчивого развития сельских территорий на период до 2020 г. и сформированной системы индикаторов комплексной оценки масштабов, глубины и динамики сельской бедности организовать российский и региональные мониторинги проблем сельской бедности и развития социальной сферы села;

- обеспечить доступность баз данных мониторинга не только для органов управления, но и для экспертного сообщества. В качестве самостоятельного элемента мониторинга выделить инновации в решении проблем бедности и социальной мобильности сельского населения;

- разработать дифференцированные политики решения проблем сельской бедности для различных социальных групп сельских бедных с учетом особенностей их социально-экономического положения и активности. Для этого предлагается использовать разработанные авторами проекта методический подход, полученные результаты типологизации и предложения по решению проблем сельской бедности для социальных групп сельских бедных, различающихся социально-экономическим положением и активностью.

В силу того, что сельская местность не выделена как единый объект управления, доминирует узкоотраслевой подход и ведомственная разобщенность в решении социальных проблем села. Межведомственная координация осуществляется недостаточно; отсутствует и орган управления, который мог бы взять на себя реализацию этой функции. Все это препятствует решению проблем сельской бедности. Нам представляется целесообразным в рамках формирования особой аграрной территории в Алтайском крае и Концепции устойчивого развития сельских территорий края на период до 2020 года предусмотреть механизмы координации деятельности в этом направлении профильных ведомств и создание соответствующей институциональной инфраструктуры. Далее можно распространить этот опыт на другие регионы.

Кроме того, в условиях ситуации массового социального неблагополучия на селе, огромных масштабов сельской бедности в стране необходимо развитие идеи кластерного подхода, создания и поддержки развития сельских кластеров с учетом стратегических направлений социально-экономического развития страны и регионов.