

ИЗ ФОНДОВ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БИБЛИОТЕКИ

Бронников, Вячеслав Викторович

1. Благотворительность в организации социального
туризма для малообеспеченного населения

1.1. Российская государственная библиотека

Бронников, Вячеслав Викторович

Благодетельность в организации
социального туризма для малообеспеченного
населения [Электронный ресурс]: Дис. ...
канд. экон. наук : 08.00.05 .-М.: РГБ, 2005
(Из фондов Российской Государственной
Библиотеки)

Экономика и управление народным хозяйством
(по отраслям и сферам деятельности в т. ч.:
теория управления экономическими системами;
макрэкономика; экономика, организация и
управление предприятиями, отраслями,
комплексам; управление инновациями;
региональная экономика; логистика; экономика
труда; экономика народонаселения и
демография; экономика природопользования;
землеустройство и гр.)

Полный текст:

<http://diss.rsl.ru/diss/05/0575/050575048.pdf>

Текст воспроизводится по экземпляру,
находящемуся в фонде РГБ:

Бронников, Вячеслав Викторович

Благодарительность в организации
социального туризма для малообеспеченного
населения

М. 2005

Российская государственная библиотека, 2005
год (электронный текст).

61: 05-8 / 3431

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В.ЛОМОНОСОВА

На правах рукописи

Бронников Вячеслав Викторович

**БЛАГОТВОРИТЕЛЬНОСТЬ В ОРГАНИЗАЦИИ
СОЦИАЛЬНОГО ТУРИЗМА ДЛЯ МАЛООБЕСПЕЧЕННОГО
НАСЕЛЕНИЯ**

Специальность: 08.00.05 – «Экономика и управление народным
хозяйством»
(экономика, организация и управление предприятиями, отраслями и
комплексами: сфера услуг)

Д и с с е р т а ц и я
на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Научный руководитель -
д.э.н., профессор Восколович Н.А.

Москва - 2005

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. Теоретические основы экономики социального туризма как формы социальной поддержки населения.....	10
1.1. Социальный туризм как форма социальной поддержки населения.....	10
1.2. Обеспечение доступности социальных услуг малообеспеченным слоям населения.....	27
ГЛАВА II. Состояние социального туристского обслуживания малообеспеченных слоев населения Российской Федерации.....	42
2.1. Анализ потребления туристских услуг малообеспеченными слоями населения.....	42
2.2. Реализация программ социальной защиты населения.....	60
ГЛАВА III. Организационно-экономическая деятельность благотворительных фондов в сфере социального туризма.....	71
3.1. Организационно-экономические аспекты благотворительной деятельности в сфере социального туризма.....	71
3.2. Совершенствование социальных технологий в сфере социального туризма.....	101
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	117
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	125

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. В современной национальной экономике России все большее место занимает некоммерческий сектор, быстрые темпы развития которого, аккумуляция значительных ресурсов обуславливают необходимость изучения его экономического потенциала и общественной значимости. Особое место в некоммерческом секторе отведено благотворительным организациям, отражающим высокие духовно-нравственные ценности и ориентированные на решение важных социальных задач.

Тем не менее, Россия пока еще отстает по уровню развития некоммерческих, в т.ч. благотворительных, организаций от развитых стран, что вызвано несовершенством действующего законодательства, ограниченными финансовыми возможностями. Не получили в общественном мнении достаточного осознания филантропические идеи благотворительности.

Некоммерческий сектор включается в решение многих общественно-политических и социально-экономических задач. Среди них выделяются проблемы социальной защиты и поддержки малообеспеченных слоев населения, в частности организации отдыха, туризма, восстановление здоровья, социальной реабилитации и т.п. Именно благотворительная деятельность создает доступность многих социально значимых благ для тех граждан, платежеспособность которых в силу различных причин не позволяет потреблять их через рынок.

Социальный туризм в современном мире вошел в обычный стандарт жизнеобеспечения, выполняя экономические и гуманитарные функции. В российских условиях услуги социального туризма еще не стали доступными

всем слоям населения, что усиливает дифференциацию общества, сохраняет опасность социальных конфликтов.

Проводимые социальные и экономические реформы, в частности монетизация льгот населению, ставят целый ряд проблем по минимизации социальных рисков. В свете этого проблема доступности социально значимых благ всем слоям населения проявляется с особой остротой. Для поиска подходов и возможностей ее решения необходима выработка теоретических основ применения благотворительной деятельности в сфере социального туризма, обобщение опыта функционирования различных моделей социального туризма в мировой практике.

Весьма важно изучение экономических и социальных предпосылок для обеспечения доступности социальных благ широким слоям населения, в т.ч. малообеспеченным гражданам. Достижение доступности социальных благ, в т.ч. услуг социального туризма, зависимо от того, какие формы государственной поддержки получают благотворительные и другие некоммерческие организации.

Формирование общественного мнения относительно значимости социального туризма и направления на его нужды благотворительных средств складывается под воздействием информации о фактическом объеме и структуре потребления малообеспеченных слоев населения, о существующих социальных программах в этой сфере, о возможностях применения новых социальных технологий.

В отечественной и зарубежной теории и практике накоплен немалый опыт в организации социального туризма на благотворительной основе, который требует анализа и обобщения.

Степень разработанности проблемы. Теоретические основы экономики общественного сектора, экономики некоммерческих организаций, экономики социальной сферы, экономики туризма заложены многими российскими и зарубежными учеными и специалистами.

Изучению проблем деятельности некоммерческих организаций посвящены труды Е.Н.Жильцова, Е.В.Егорова, Л.И.Якобсона, Г.А.Ахинова, С.В.Шишкина, Б.Л.Рудника, П.В.Савченко, Е.В.Пономаренко, Н.М.Гавриловой и др.

Экономические и социальные проблемы развития туризма раскрываются в трудах Азара В.И., Александровой А.Ю., Васильева Н.М., Восколович Н.А., Гуляева В.Г., Зайцевой Н.А., Кузнецова Ю.В., Козырева В.М., Карповой Г.А., Казакова В.Н., Кротовой Н.В., Папирына Г.А., Шпилько С.П., Чудновского А.Д. и многих других.

В ряде диссертационных исследований рассматривались региональные аспекты развития туризма, особенности социального туризма, специфика функционирования негосударственных некоммерческих организаций, благотворительных фондов, социальной защиты населения.

Однако обобщенный анализ деятельности благотворительных организаций в сфере социального туризма, проблемы организации отдыха для малообеспеченных слоев населения, возможности применения современных социальных технологий в сфере социального туризма еще не получили адекватного отражения в современных научных исследованиях.

Актуальность и недостаточная разработанность экономических, организационных, социальных аспектов благотворительной деятельности в сфере социального туризма предопределили выбор темы диссертационной работы.

Цель исследования – разработать теоретические и методические подходы к формированию концепции благотворительной деятельности по организации услуг туризма для малообеспеченных слоев населения.

Для реализации поставленной цели в процессе исследования были решены следующие задачи:

- исследовать экономические аспекты обеспечения доступности услуг социального туризма малообеспеченным слоям населения;

- провести анализ потребления социального туристского и санаторно-курортного обслуживания малообеспеченным населением России;
- раскрыть организационно-экономические основы благотворительной деятельности в сфере социального туризма;
- обосновать возможности и направления совершенствования социальных технологий в сфере социального туризма.

Проблематика и цель диссертационного исследования определены в соответствии с приоритетным направлением фундаментальных научных исследований экономического факультета МГУ им. М.В.Ломоносова «Развитие человеческого потенциала и социальные аспекты экономического развития России» и нашли отражение в научных разработках кафедры экономики социальной сферы.

Объектом исследования взята сфера социального туризма на федеральном, региональном и муниципальном уровнях Российской Федерации.

Предмет исследования – экономические и социальные процессы использования благотворительной деятельности в сфере социального туризма для малообеспеченного населения.

Теоретической основой исследования являются фундаментальные труды отечественных и зарубежных ученых по проблемам экономики общественного сектора, экономики некоммерческих организаций, экономики сферы услуг, экономики туризма.

В работе использованы методы сравнительного и системного анализа, экспертных оценок, выборочных наблюдений и т.п.

Информационной базой исследования послужили законодательные и нормативные документы Российской Федерации по вопросам некоммерческой деятельности, экономики туризма, международных туристских организаций, официальные статистические данные Госкомстата России, материалы отечественных и зарубежных благотворительных,

туристских организаций, а также результаты научных и практических разработок, выполненных при участии автора.

Научная новизна исследования состоит в следующем:

- теоретически обоснована сущность и специфика социального туризма как формы социальной поддержки малообеспеченных слоев населения, выявлены различия в реализации принципа доступности услуг социального туризма при страховых, накопительных и распределительных моделях его организации; показана целесообразность дифференцированного подхода к определению критерия доступности услуг социального туризма различным слоям населения в зависимости от возможностей реализации минимальных социальных стандартов; раскрыта филантропическая природа благотворительной деятельности и ее возможности в организации социальной защиты населения; раскрыта целесообразность различных форм государственной поддержки благотворительных организаций;

- выявлена сложная адаптационная ситуация населения к рыночным условиям, ведущая к ухудшению качества жизни при одновременном росте численности потенциальных получателей социальной помощи; раскрыты факторы, сдерживающие увеличение потребления услуг организованного отдыха и восстановления здоровья; охарактеризованы условия и возможности реализации программ социальной защиты населения; определено место и функции благотворительных организаций в социальной поддержке малообеспеченных слоев населения;

- показаны особенности организации социальной защиты населения на муниципальном уровне; проведен сравнительный анализ условий организации конкурсов на размещение социальных заказов на услуги туризма и санаторно-курортного лечения; раскрыта специфика деятельности благотворительных фондов в конкурсном участии на предоставлении услуг социального туризма, в разработке и реализации собственных социальных программ;

- обоснованы возможности применения современных социальных технологий в выявлении действительных потребностей и нужд различных групп населения, способствующих нивелированию социального неравенства и достижению социальной справедливости; доказана целесообразность предоставления социальной помощи в организации отдыха и восстановлении здоровья на заявительной основе семьям, среднедушевой доход в которых не достигает уровня прожиточного минимума.

Практическое значение. Положения и выводы диссертационного исследования имеют научно-практическое значение для федеральных, региональных и муниципальных органов власти при уточнении социальной политики, обосновании социальных комплексных целевых программ.

Результаты проведенного исследования использованы для обоснования ряда благотворительных программ оздоровительного лечения и реабилитации инвалидов, детей-инвалидов, детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и других категорий малообеспеченных слоев населения г. Москвы, разработанных и реализуемых Благотворительным фондом «Путь добра и милосердия».

Разработанные в процессе исследования методические подходы к обоснованию социальных комплексных целевых программ, организации благотворительной деятельности, применению социальных технологий в социальном туризме могут найти применение в федеральных и региональных органах государственного управления.

Основные положения диссертационного исследования используются в учебном процессе при подготовке учебных программ и пособий по дисциплинам специализации и учебных курсов по выбору «Экономика услуг туризма» экономического факультета МГУ им. М.В.Ломоносова.

Апробация работы. Основные положения диссертационного исследования обсуждались и получили положительную оценку на научных конференциях экономического факультета МГУ им. М.В.Ломоносова –

«Ломоносовских чтениях» в 2003, 2004 гг., на Всероссийских научно-практических конференциях «Менеджмент и маркетинг в социальной сфере» (г. Пенза, 2004 г.), «Социальные проблемы регионов и пути их решения» (г. Пенза, 2005 г.).

По теме диссертации автором опубликовано 3 научных работы общим объемом 8,2 п.л.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ЭКОНОМИКИ СОЦИАЛЬНОГО ТУРИЗМА КАК ФОРМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ НАСЕЛЕНИЯ

1.1. Социальный туризм как форма социальной поддержки населения

Деятельность по организации услуг социального туризма малоимущим гражданам своими историческими корнями связана с 19 веком, когда в европейских странах для них стали создавать летние лагеря (1875 г.), семейные пансионаты (1890 г.). Контингент туристов формировался за счет таких малообеспеченных слоев населения, как пенсионеры, инвалиды, подростки, многодетные семьи. Приняв форму ассоциативного движения, социальный туризм отвечал интересам двух сторон: потребителей, которые в силу своей ограниченной платежеспособности таким способом могли решать проблемы организации отдыха, и поставщиков туристских услуг, для которых подобная деятельность способствовала сглаживанию сезонных колебаний спроса, более полному использованию мощностей объектов размещения, транспорта, питания и т.п.

Динамичное развитие туризма, массовый характер туристских потоков, мультипликативное воздействие его на различные сферы и отрасли экономики сопровождаются усилением его социальных функций, что способствует реализации гражданских прав, в т.ч. на отдых, охрану здоровья, передвижение, социальную реабилитацию и др.

Внешние и внутренние изменения туризма, как своеобразного феномена, находили отражение в научных концепциях, определявших его сущность и значение в воспроизводственном процессе. При этом наибольшее влияние оказывали такие факторы, как рост доходов и повышение уровня жизни населения, увеличение занятости и введение во многих европейских странах оплачиваемых ежегодных отпусков, рост транспортных коммуникаций и пассажирских перевозок, стимулируемых гибкой тарифной

системой, расширение туристской инфраструктуры и приток инвестиций в туристскую индустрию, утверждение в постиндустриальном обществе социальной политики, ориентированной на поддержку и защиту инвалидов, пенсионеров, малообеспеченных граждан и т.д. Вследствие этого наибольшее распространение к трактовке понятия социального туризма получили два подхода, - широкий и узкий, основу которых составили декларации Всемирной туристской организации, принятые в Брюсселе (1963 г.), Маниле (1980 г.), Акапулько (1982 г.), Софии (1985 г.), Гааге (1989 г.), Монреале (1996 г.), Санкт-Петербурге (1997 г.).

В 1963 г. в Брюсселе было создано Международное бюро социального туризма (БИТС) в составе Всемирной туристской организации (ВТО), совместными усилиями которых в Манильской декларации сформулирована основная цель социального туризма: «Социальный туризм – это цель, к которой общество должно стремиться в интересах менее обеспеченных граждан при использовании ими прав на отдых»¹.

Во Всемирной декларации прав человека, а затем в Монреальской декларации «К гуманитарному и социальному ведению туризма», принятой в 1996 г. Генеральной ассамблеей БИТС определен главный принцип социального туризма – обеспечение доступности путешествий для всех слоев населения. Для реализации принципа доступности установлены формальные категории организаций, которые могут заниматься социальным туризмом, в т.ч. ассоциации, кооперативы, общества взаимопомощи, фонды, федерации, бесприбыльные организации и др., которые в своем уставе или регламенте четко ставят задачи социального характера с целью обеспечения доступности путешествий и туризма максимальному количеству людей, не ограничивая туризм единственной целью максимального получения прибыли. Принадлежность к социальному туризму обуславливается участием в совместном решении социальных, гуманитарных, культурно-

¹ Материалы Всемирной конференции по туризму. – Мадрид, WTO, 1981. С. 160.

просветительских задач; ориентацией на целевую клиентуру; наличием в предлагаемом турпродукте в качестве неотъемлемого элемента добавленной стоимости неэкономического характера; соответствии цен заявленным социальным целям; разработкой долгосрочной социальной политики в области туризма, предусматривающей прямую государственную поддержку на национальном, региональном и международном уровнях.

Интеграция перечисленных признаков, отражающих приоритет общественных ценностей, а также преобладающие пропорции между государственным регулированием и рыночной координацией, проявились в узкой трактовке социального туризма преимущественно как дотационного. Согласно узкому подходу, социальный туризм предназначен для реализации гражданских прав на отдых, свободу перемещения, охрану здоровья наиболее социально уязвимым слоям населения. Такой подход в понимании социального туризма дает возможность ограничить не только цель и состав участников путешествий, но и раскрыть специфику набора услуг, включаемых в турпродукт, организации его потребления, источников возмещения затрат. Социальный туризм в узкой трактовке базируется на ассоциативном движении, включающем различные меры социальной помощи и поиском низкозатратных вариантов организации отдыха.

Узкой трактовки социального туризма придерживаются многие специалисты, в т.ч. Г.А.Карпова², В.С.Сенин³, В.А.Квартальнов, И.В.Зорин⁴ и др. Узкая трактовка нашла отражение в действующем Федеральном законе «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»⁵, где указывается, что к социальному туризму относятся путешествия,

² Карпова Г.А., Яковенко И.Д. Нормативно-правовая база социального туризма в России. В кн.: Труды академии туризма. – Санкт-Петербург, изд-во «Невский Фонд», 2003. С. 10-11.

³ Сенин В.С. Организация международного туризма. – М.: Финансы и статистика, 1999. С. 162-163.

⁴ Экономика туризма. Под ред. В.А.Квартального. – М.: Финансы и статистика, 2004. С. 160; Квартальнов В.А. Современные концепции социального туризма. – М.: Наука, 1993.

⁵ Федеральный закон от 24.11.1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в РФ» (с изменениями от 10.01.2002 г.). В кн.: Правовое регулирование в туризме: нормативные правовые акты. – М.: Советский спорт, 2004. С. 393.

субсидируемые из средств, выделяемых государством на социальные нужды. Поскольку государство может в каждый конкретный период времени выделить на цели социального туризма ограниченный объем средств, то, соответственно, контингент потребителей для которых его услуги, таким способом становятся доступными, весьма ограничен.

В отличие от узкой трактовки, социальный туризм в широком понимании отражает массовый характер потребления туристских услуг, который проявляется в том, что участниками путешествий в современном мире становятся миллионы людей различного уровня доходов, социальной принадлежности, профессии, возраста. Социальный характер туризма получает многоаспектное проявление, в частности через социальную политику и поддержку государства, выполняемую гуманитарную и культурно-воспитательную миссию, предоставление возможностей для ознакомления с историческим наследием различных народов, обогащения всемирными духовными ценностями и т.п. В широком контексте социальный туризм в силу своей массовой доступности реализует социальные функции посредством мультипликативного воздействия на смежные отрасли национальной экономики, генерированию инвестиций и регионального развития, содействием занятости населения и созданию новых рабочих мест, увеличением доходов населения и налоговых поступлений в государственный и муниципальный бюджеты.

Монреальская декларация «К гуманному и социальному видению туризма», принятая Генеральной ассамблеей БИТС в 1996 г., особо отмечает в качестве цели социального туризма обеспечение доступности путешествий и туризма для максимального количества людей⁶. Широкая трактовка

⁶ Монреальская декларация «К гуманному и социальному видению туризма». В кн.: В.А.Квартальнов. Иностранный туризм. – М.: Финансы и статистика, 1999. С. 270-275.

социального туризма преобладает в публикациях Гуляева В.Г.⁷, Сергиенко Л.В.

По нашему мнению, как узкая, так и широкая трактовки понятия «социальный туризм» имеют равные права на существование, поскольку они оттеняют различные грани туризма, как современного феномена, в значительной мере дополняя друг друга. Однако способы их практической реализации неодинаковы и различаются с учетом преобладающих признаков, реальных моделей государственного устройства и проводимой государством социальной политики, национально-исторических, политических, экономических, демографических и иных особенностей страны.

Многообразие национальных систем социального туризма можно различать по соотношению государственного регулирования и рыночной координации, источникам финансирования, способу оказания услуг потребителям. В основу типологии могут быть взяты принципы предоставления социальной помощи, применяемые в развитых странах, в т.ч. на основе нуждаемости («что ты имеешь?»), на основе установленных обязательств («что ты сделал?»), по социальной принадлежности («кто ты есть?»)⁸. При этом государственное финансирование социального туризма базируется на налоговых поступлениях, включая местные налоги, либо целевых сборах или средствах обязательного страхования и обеспечения. В качестве частных источников финансирования чаще всего используется прямая оплата. Кроме того, возможны субсидии государства.

Различные комбинации признаков, принципов и критериев организации социального туризма, по нашему мнению, могут быть укрупнено объединены в три группы, характеризующиеся страховым, накопительным и распределительным подходами.

⁷ Гуляев В.Г. туризм: экономика и социальное развитие. – М.: Финансы и статистика, 2003. С. 255-257.
Гуляев В.Г. Социально-экономические основы развития туризма в России. Автореферат докт. дисс. – М.: МГУ, 2003. С. 16-17.

⁸ Сергиенко Л.В. Организационно-экономический механизм функционирования социального туризма. автореферат канд.дисс. – М.: МГУ, 1999. С. 10-11.

Страховой подход достаточно ярко проявляется в Германии, Австрии, Бельгии, Люксембурге, где преобладают бисмарковские классические критерии социального страхования. Значительную роль играет социальное партнерство с соответствующим участием работодателей, профсоюзов. Большая часть финансирования приходится на отчисления от заработной платы, причем потребление услуг туризма зависит от размера взносов. Солидарность, свойственная данному подходу, позволяет равномерно распределять внутри конкретной группы потребителей риски и соответствующие расходы.

Разновидностью этого подхода считается корпоративный тип социального туризма Японии, предполагающий пожизненный найм и учет заслуг работника.

Массовость и доступность услуг социального туризма, базирующегося на страховой основе, связана с профессиональной деятельностью потребителей услуг. Другие слои населения остаются за пределами подобной формы социальной поддержки.

Своеобразной формой проявления страхового подхода, по нашему мнению, следует считать сохранение социальных льгот, предоставляемых российскому населению через систему обязательного государственного страхования.

В соответствии с социальными реформами, проводимыми в настоящее время в Российской Федерации, происходит монетизация социальных льгот населения, базирующаяся на введении понятия единого социального пакета. Наряду с льготированными медицинскими, транспортными и другими услугами, в единый социальный пакет в качестве меры социальной поддержки, установленной федеральным законодательством с 1 января 2005г. включены услуги санаторно-курортного лечения⁹. В число пользователей

⁹ Сведения о размерах ежемесячных денежных выплат, предусмотренных федеральным законодательством с 1 января 2005 года. // Юго-Восточный курьер, 2005, № 3. С. 1-3.

единого социального пакета могут попасть около 32 млн. российских граждан, в т.ч. инвалиды и участники Великой Отечественной войны, бывшие несовершеннолетние узники фашизма, ветераны боевых действий, ряд категорий военнослужащих, проходивших военную службу в период с 22 июня 1941 г. по 3 сентября 1945 г. не менее шести месяцев, инвалиды I-III гр., дети-инвалиды и др., что явится составной частью их материального жизнеобеспечения.

Накопительный подход позволяет включать граждан с невысоким уровнем доходов в ассоциативное туристское движение, способствуя их общественной реабилитации, снятию социального и психологического напряжения, приобщения к либеральным ценностям. Развитие социального туризма в ряде европейских стран, в частности во Франции и Швейцарии привнесло важные изменения в жизнь граждан, создавая условия для свободы выбора и передвижения, укрепления социальных связей в обществе, лучшей организации свободного времени и осуществления деловых контактов, а также благотворно воздействовало на макроэкономическую ситуацию и региональные связи.

Для малообеспеченных слоев населения, занятых трудом в тяжелых условиях и вследствие невысокой квалификации имеющих низкие доходы, не позволяющие проводить отпуск вне дома, была создана система социального туризма по схеме «чек – отдых». В Швейцарии эта система функционирует свыше 65 лет, во Франции – около 30 лет. Социальная принадлежность «отпускных чеков» реализуется в двух основных вариантах: во-первых, посредством ограничения потребителей определенным уровнем доходов, во-вторых, предлагаемым набором и стоимостью туристских услуг.

Достаточно длительный период использования этой схемы выявил как ее достоинства, так и недостатки. Лица, получившие отпускные чеки, имеют свободный выбор места и способа проведения отпуска, причем воспользоваться ими могут члены их семей, а также некоторые другие

категории граждан. Поставщики туристских услуг, вновь вступающие в систему «чек – отдых» проходят систему отбора по качеству сервиса. Работодатели, профсоюзы, местные органы власти, пенсионные фонды и другие социальные организации, выступая оптовыми покупателями отпускных чеков, распределяют их среди потребителей на льготной основе, учитывая при этом собственные критерии. Получателями «чеков» на договорной основе с уполномоченной компанией становятся лица, чей совокупный доход не превышает минимальный размер оплаты труда соответствующей профессиональной группы работников, что позволяет оказывать социальную поддержку наименее обеспеченным. Оптовые покупатели «чеков» пользуются налоговыми льготами, что позволяет работодателям реализовать социальные программы без долгосрочных инвестиций, одновременно решая проблему привлечения рабочей силы и укрепляя трудовые отношения.

Однако критерии предоставления отпускных чеков вносят ограничения в доступ к этой системе, поскольку контракт заключается лишь с наемным работником, совокупный доход которого не должен превышать установленную величину, но при этом он должен сделать денежный вклад на срок не менее 4 месяцев, т.е. из его текущих потребительских расходов изымается часть средств. Рентабельность функционирования системы отпускных чеков зависит от объема аккумулированных средств и прибыльности их использования, которая должна быть не ниже уровня инфляции. Дополнительным источником финансирования системы отпускных чеков может быть банковский процент от размещения вкладов в доверенном банке, что требует учета надежности при его выборе. Следует отметить, что постепенно происходит ослабление социальной адресности швейцарских «чеков» и увеличение контингента их французских пользователей.

Распределительный подход в системе социального туризма тесно связан с реализуемой государством социальной политикой. Так, советская система социального туризма декларировала принцип равного и всеобщего доступа к базовым туристским услугам. Социальная помощь предоставлялась с учетом социального статуса и материального положения. Однако массовость достигалась за счет невысокого качества сервиса и соответствующей стоимости путевок. Экстенсивное развитие туризма в советский период происходило путем увеличения количества туристских маршрутов, ориентацией на невзыскательность потребителей, преобладание популярных семейных туров с детьми, маршрутов выходного дня и т.п.

Формальное управление социальным туризмом в СССР принадлежало общественным организациям (профсоюзным, молодежным, партийным), которые и осуществляли процесс распределения исходя из имеющихся ресурсов при минимальном учете потребительских запросов населения. Доступность понималась как уравнительность в потреблении туристских услуг, что создавало противоречие между растущими духовными и индивидуальными запросами людей и возможностями их удовлетворения.

Иные варианты распределительного подхода в социальном туризме известны как либеральные англосаксонская модель (характерная для Великобритании и Ирландии) и американская модель. Англосаксонской модели Бевериджа свойственно финансирование за счет общего налогообложения и адресная помощь тем, кому доступ к туристским услугам невозможен через рынок. В этой модели сочетаются централизованная система социальной защиты и усиление ассоциативных тенденций в эволюции рынка туристских услуг. Наряду с этим, наблюдается тенденция укрепления корпоративизма, что подтверждается применением натуральной формы предоставления туристских благ, вследствие чего предпочитающие эту форму потребители получают дополнительные льготы.

Американская модель отличается минимальным вмешательством государства, поэтому услуги туризма оплачиваются из фондов крупных и средних предприятий. Предоставление туристских услуг в США поставлено в зависимость от величины прямой оплаты их потребителями. При этом отмечается свобода потребительского выбора и высокое качество туристского сервиса. Однако существует мнение о том, что англосаксонская модель Бевериджа, в сравнении с американской, создает более равный доступ к базовым туристским услугам при достаточной свободе их выбора, поскольку финансируется за счет налогообложения.

Своеобразным вариантом распределительной модели социального туризма можно назвать скандинавскую модель, финансируемую, как составную часть социальной поддержки, за счет подоходного налога, и учитывающую социальное положение потребителя. Эта модель характеризуется уравнительностью, что обеспечивается стандартными размерами денежной компенсации и натуральных пособий. При этом широкая доступность услуг социального туризма достигается за счет предоставления помощи независимо от наличия других доходов, что сближает ее с советской системой социального туризма, но, в отличие от нее, скандинавская модель дает свободу потребительского выбора и удовлетворяет дифференцированный спрос. Вместе с тем, скандинавская модель ориентирована на поддержку малообеспеченных граждан, что дает возможность государству сократить социальные расходы.

Обобщение признаков, принципов, организационно-финансовых подходов к функционированию различных моделей социального туризма приводят к выводу о том, что критерии доступности услуг туризма существенно различаются не только при страноведческих и межрегиональных сопоставлениях в силу конкретных социальных, экономических, культурно-исторических и иных особенностей, определяющих уровень и качество жизни, структуру доходов и расходов

граждан отдельных государств, но и вследствие степени социально-экономической дифференциации населения, различий в показателях прожиточного минимума, среднедушевых денежных доходов, доле населения с доходами ниже прожиточного минимума и т.п.

С другой стороны, существуют различия в уровне и источниках доходов, семейном положении, профессиональной принадлежности, образовании, психофизическом типе личности и т.п., предопределяющих специфические потребности в социальной поддержке и защите, изменяющихся в зависимости от этапа жизнедеятельности человека.

Многообразие различий проявляется в социальном неравенстве, для характеристики которого может быть использовано понятие «социальный статус»¹⁰. Для оценки социального статуса необходимо подтверждение социального неравенства социально значимыми переменными не только для данного индивида, но и для других индивидов либо социальных групп. Определение потребности в социальной защите должно осуществляться по широкому кругу признаков, значимость которых должна быть согласована с моделью социальной помощи, адресуемой конкретной социальной группе людей.

Реализация государством социальной политики осуществляется с использованием показателей, характеризующих социальный эффект конкретной деятельности. Принято различать социальные нормативы и социальные стандарты. Так, с помощью социальных нормативов получают научно обоснованную количественную и качественную характеристику оптимального состояния социального процесса¹¹.

В отличие от социальных нормативов, социальные стандарты – это ориентиры для выработки форм социальных гарантий и обязательств

¹⁰ Юсипов А.С. Формирование системы социальной защиты населения за пределами трудоспособного возраста. Автореферат канд.дисс. – М.: МГУ, 1999. С. 11-12.

¹¹ Социальное государство. Краткий словарь-справочник. – М.: АТ и СО. 2002. С. 243.

государства перед народом¹². Социальная стандартизация позволяет регламентировать важнейшие параметры социального развития органами государственной власти¹³.

В зависимости от предназначения социальные стандарты подразделяются на две группы. Одна группа объединяет стандарты, ориентированные на минимальные социальные гарантии (прожиточный минимум, минимальный размер оплаты труда, пенсий, социальных пособий, нормативы социального обслуживания инвалидов, престарелых, детей, оставшихся без попечения родителей и др.). В другую группу входят средние или «рациональные» стандарты, служащие индикаторами реально существующих ситуаций, в т.ч. среднедушевой доход, средняя зарплата, средняя пенсия и т.п. Различие этих двух групп состоит также в том, что минимальные социальные стандарты – это государственные гарантии выживания людей. Они выступают исходной точкой отсчета социальной политики и роль государства заключается в том, чтобы сокращать контингент людей, потребности которых не обеспечены этими гарантиями. Средние социальные стандарты характеризуют нормативное, достойное качество жизни.

Необходимость повышения уровня и качества жизни российского народа ставит задачу реализации минимальных социальных гарантий, уменьшение дифференциации населения посредством социальной поддержки государства. Применение социальной помощи в форме натуральных выдач или субсидий на приобретение необходимых благ может создавать эффект замещения, например туристскими услугами, тех благ, которые не получают поддержки за счет бюджетных средств.

Различия между денежной и натурально-вещественной помощью существенны при условии высокой степени готовности индивида платить за

¹² Калашников С.В. Становление социального государства в России. – М.: ЗАО «Изд-во «Экономика», 2003. С. 85-86.

¹³ Постановление Правительства РФ «О государственных минимальных социальных стандартах», 1997 г.

данное благо. Однако при сравнительно низкой готовности платить лимитированная натуральная помощь реально стимулирует потребление конкретного блага. При этом программы лимитированной натуральной помощи сопровождаются меньшими потерями, чем нелимитированные, поскольку у потребителя не возникает эффект замещения, особенно если помощь предоставляется бесплатно.

Натуральные формы помощи, в частности предоставление туристских или санаторно-курортных услуг, обычно связаны с довольно большими административными издержками, но это оправдано с точки зрения тех, кто их финансирует. Степень полезности предоставляемых в виде социальной помощи зависит не только от набора включаемых в нее благ и услуг, но и от способа, характера потребления. Увеличение потребления услуг организованного туризма позволяет приобщать малообеспеченных граждан к современным общественным ценностям, их социальной реабилитации, профилактики и восстановления здоровья, предупреждения антисоциального поведения и т.п.

Существующие страховые, накопительные и распределительные модели социального туризма в разной степени решают проблемы доступности туристских услуг для малообеспеченных слоев населения.

Само понятие «малообеспеченного населения» еще не устоялось, поэтому в экономико-статистической литературе и практике имеются различные его определения. Так, в учебнике под редакцией члена-корреспондента РАН Елисеевой И.И. «Социальная статистика» используется термин «малообеспеченные слои населения», сущность которого раскрывается более чем десятью экономико-статистическими показателями, первый из которых – прожиточный минимум (порог бедности)¹⁴.

В качестве синонима употребляется термин «малоимущее население (домашнее хозяйство) со среднедушевыми располагаемыми ресурсами ниже

¹⁴ Социальная статистика. Под ред. Елисеевой И.И. – М.: Финансы и статистика, 2001. С. 78-79.

величины прожиточного минимума, численность которых определяется на основе данных выборочных обследований бюджетов домашних хозяйств, проводимых органами государственной статистики¹⁵.

При этом, в расчетах численности малоимущего населения (малоимущих домашних хозяйств) данные по отдельно взятому домашнему хозяйству рассматриваются только за квартальный период обследования (а не в среднем за год), что в условиях неравномерности поступления доходов приводит к смещению в годовых оценках численности малоимущего населения, получаемых по итогам выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств.

Аналогичным образом трактуется термин «малоимущая семья (или малоимущий одиноко проживаемый гражданин)», среднедушевой доход которых ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации¹⁶.

На наш взгляд, оба термина весьма схожи между собой, ориентированы на характеристику конкретных слоев населения и базируются на общем критерии – уровне прожиточного минимума. При этом, как представляется, термин «малообеспеченное население» имеет более емкое содержание, поскольку его различные аспекты требуют комплексной оценки посредством системы экономико-статистических показателей.

В связи с этим представляется целесообразным конкретизировать понятия массовой доступности и доступности минимального социального стандарта. Особенно это важно при распределительном подходе, когда социальный туризм организуется как дотационный, поскольку возникают два вопроса: во-первых, получают ли помощь те, кто действительно остро в ней нуждается, во-вторых, насколько эффективно используются средства, поступившие как в виде дотаций, так и из иных источников финансирования.

¹⁵ Социальное положение и уровень жизни населения России. Статсборник. – М.: Росстат, 2004. С. 165.

¹⁶ Курс социально-экономической статистики. Учебник для вузов./ Под ред. проф. М.Г.Назарова. – М.: Финстатинформ, ЮНИТИ-ДАНА, 2000. С. 601.

Ставятся задачи выбора моделей и способов, обеспечивающих эффективное перераспределение и доступ нуждающихся с минимальными потерями на администрирование.

Массовая доступность услуг туризма, по нашему мнению, - это совокупность экономических, организационных, правовых и иных условий, позволяющих путешествовать преобладающей части населения, имеющей доходы выше прожиточного минимума. Социальные аспекты туризма в этом случае реализуются посредством удовлетворения дифференцированных групповых и индивидуальных потребительских запросов по уровню не ниже базового стандарта доступности социального тура, который отражает фиксированную цену компонентов набора социальных услуг, предоставляемых населению.

Определение базового стандарта доступности социального тура сформулировано в законопроекте «О развитии социального туризма в Российской Федерации» (адекватно принятой международной терминологии) и представляет собой совокупность расчетных показателей минимально необходимого набора туристских услуг, установленного правительством страны. Он включает в себя услуги размещения, питания, трансфер и экскурсии по программе обслуживания, по стоимости увязанные с показателем минимального размера оплаты труда.

Базовый стандарт доступности социального тура может быть реализован для граждан со среднедушевыми доходами не ниже прожиточного минимума как с помощью страховой, так и накопительной модели организации социального туризма. В значительной мере выбор той или иной схемы для аккумуляции средств на цели социального туризма будет обусловлен группой доходности, к которой относятся потенциальные потребители, их профессиональным и социальным статусом, корпоративными интересами и другими факторами. Здесь создаются предпосылки для использования схемы отпускных чеков, накопительных

счетов, кредитов на отпускные нужды, при условии их антиинфляционной защиты.

В отличие от массовой доступности, доступность минимального социального стандарта ориентирована на весьма ограниченные возможности малообеспеченных граждан, чьи среднедушевые доходы не достигают прожиточного минимума, что не позволяет им самим оплачивать туристские услуги. Минимальные социальные стандарты призваны установить те пороговые значения социальных благ, ниже которых опускаться нельзя с позиций современных представлений об уровне и качестве жизни¹⁷. «Стандартная» норма должна быть доступна, т.е. бесплатна для потребителя и оплачена за счет бюджетных и внебюджетных средств. Минимальные социальные стандарты выполняют двоякую роль: во-первых, расчетной величины, используемой для обоснования расходной части бюджетов и построении межбюджетных отношений; во-вторых, - жесткой социальной нормы социальных благ, гарантированно предоставляемых каждому. Социальный норматив используется в качестве эталона оценки эффективности реализации социальных функций, становясь при этом целью социальной политики и частью управления социальной сферой.

Возможность воспользоваться услугами туризма или санаторно-курортного лечения для такой категории граждан должна предоставляться на безвозмездной основе или в виде вспомоществования. При этом доступность минимального социального стандарта должна достигаться посредством более низких сезонных цен на услуги размещения, транспортного, экскурсионного и другого обслуживания.

Реализация доступности минимального социального стандарта, по-видимому, наиболее целесообразна по распределительной модели социального туризма, когда в смешанном финансировании участвуют

¹⁷ Лексин В., Шведов А. Становление института социальных стандартов: федеральный, региональный и муниципальный аспекты. // Российский экономический журнал, 2001, № 3. С. 45-46.

средства, выделяемые из федерального, муниципального бюджетов на социальные нужды, ассигнования благотворительных, общественных организаций и т.п.

Дифференцированный подход к определению критериев доступности услуг социального туризма должен создать, по нашему мнению, реальные условия включения в эту важную сферу жизнедеятельности тех граждан, чье материальное положение не позволяет им по-иному организовать свой отдых.

Расходование средств на реализацию минимального социального стандарта обычно осуществляется с помощью специальных целевых программ федерального, регионального или муниципального уровня. Рациональный выбор форм, в которых расходуются средства, позволяет обеспечить экономное и результативное их использование. При этом, предпочтительность тех или иных форм расходов для поставщика благ может не совпадать с их предпочтительностью для потребителя.

Бюджетные средства, направляемые на социальные нужды, обычно имеют налоговые источники поступления. Налоговое бремя и выгоды от программы могут перемещаться на тех, кто выступает контрагентами налогоплательщиков, или реципиентов (получателей) на любом из рынков¹⁸. Перемещение выгод чаще всего выступает основной причиной, по которой сфера действия программы не в полной мере соответствует целям, декларированным с учетом интересов налогоплательщиков. Например, программа льготных кредитов на приобретение туров с целью обеспечить доступ к организованным путешествиям низкодходных групп населения. В этом случае рост спроса на туристские услуги способен привести к росту цен, что, в свою очередь, ограничивает доступ к ним лиц из низшей группы доходности.

¹⁸ Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов. – М.: Аспект-Пресс, 1996. С. 217-218.

Общественные расходы, как и налоги, изменяя экономическое положение индивидов и организаций, создают эффект дохода и/или эффект замещения. Эффект дохода возникает, когда индивидуальный потребитель, получив выгоду от общественных расходов, одновременно получает новые ресурсные возможности. Эффект замещения образуется вследствие изменения структуры потребления либо соотношения труда и досуга, в конечном счете вызывая чистые потери.

Денежные выплаты не меняют экономического поведения малоимущих получателей, находящихся за границами трудоспособности (дети, подростки, пенсионеры по возрасту, инвалиды 1-П группы), т.е. не дают искажающего действия, в частности не вызывают замещение труда досугом.

Денежные выплаты в полной мере выполняют свою роль тогда, когда они увязаны с доходом получателей помощи. Зависимость выплат от доходов влияет на выбор индивида между трудом и досугом, причем размер выплат уменьшается с ростом доходов, чем снижают привлекательность труда. Если же индивид, желая получить право на помощь, уменьшает трудовые усилия, то возникает дестимулирующий эффект, т.е. потеря эффективности.

1.2. Обеспечение доступности социальных услуг малообеспеченным слоям населения

Переход к рыночным отношениям, экономические и социальные преобразования привели к существенным изменениям в системе социальной помощи и защиты, специфически трансформируя проблему бедности и усиливая давление на государственный бюджет. В общественном мнении все больше утверждается принцип ответственности за собственное материальное положение, вследствие чего ограничивается объем государственных социальных гарантий и увеличивается объем социальной помощи (вспомоществования) целевого адресного характера. Вместе с тем,

самопомощь подкрепляется семейными отношениями и благотворительными мероприятиями.

Претерпевают изменения и общественные отношения, что ведет к взаимодействию двух противоположных направлений – индивидуализации и социальной интеграции людей¹⁹. Если индивидуализация условий жизни в определенной мере – это следствие массового распространения современной техники персонального использования, что некоторым образом проявляется в стремлении людей к индивидуальному укладу жизни, увеличению числа неполных семей, то свобода личности, независимость должна сочетаться с социальной интеграцией, поддерживаемой государственными, общественными и корпоративными институтами.

Современная система социальной защиты населения включает государственные социальные гарантии, социальное страхование, социальную помощь²⁰. В основу социальных гарантий заложен принцип предоставления социально значимых благ и услуг всем гражданам независимо от их вклада. Но при этом уровень и минимальный набор таких гарантий ограничен ресурсными возможностями государства.

Социальное страхование, предназначенное для минимизации социальных рисков (т.е. рисков, обусловленных личностными изменениями ожидаемых последствий, соответствующий мотивацией поведения и своеобразной направленностью выбора), строится на коллективной солидарности и объединении рисков. Соотношение между обязательным и добровольным страхованием формируется под влиянием экономических факторов развития страны и используемых моделей пенсионного обеспечения.

В традиционном понимании социальная помощь – это предоставление социальных благ и услуг уязвимым группам населения на основе проверки

¹⁹ Жильцов Е.Н., Восколович Н.А., Казаков В.Н. Экономика сферы платных услуг. – Казань, 1996. С. 9-10.

²⁰ Бабич А.М., Егоров Е.В., Жильцов Е.Н. Экономика социального страхования. – М.: ТЕИС, 1998. С. 7-8.

нуждаемости. Сюда же относят социальное вспомоществование посредством различных форм благотворительности, предназначенное для социально незащищенных слоев населения.

Дефицитность государственных бюджетов многих развитых стран ведет к сокращению социальных расходов, ослаблению участия общественного сектора в осуществлении социальной поддержки малообеспеченных граждан. Возникают своеобразные «провалы» государства, восполнить которые могут и должны структуры так называемого «третьего сектора», в т.ч. некоммерческие, общественные, благотворительные и иные организации.

Задачи распределения и обеспечения относительно равного доступа к базовым социальным услугам принято относить к сфере деятельности государства. Общественный (государственный) сектор должен восполнить провалы рынка, в частности, неоптимальное неравное потребление туристских благ в пользу тех граждан, для которых доступ к ним либо ограничен, либо невозможен.

Участие государства в реализации принципа доступности носит в значительной мере опосредствованный характер, обеспечивая гражданские права на свободу передвижений, безопасность, защиту прав потребителей, создание инфраструктуры, регулирование воспроизводства и потребления туристских ресурсов, налогово-кредитное регулирование предпринимательской деятельности, поддержку инвестиций и т.п.

Прямое обеспечение адресной доступности путем администрирования создает своеобразные «провалы» государства в виде локализации потребления, бюрократизации и роста издержек на администрирование, диспропорций предложения и спроса на социально значимые блага.

Провалы государства также могут возникать в процессе реализации социальных гарантий и предоставлении социальной помощи, поскольку это

связано с бюджетно-финансовой деятельностью и межбюджетными отношениями.

В развитых странах проблему восполнения провалов как рынка, так и государства решают посредством так называемого третьего сектора, объединяющего негосударственные, неправительственные, независимые, некоммерческие, неприбыльные, благотворительные организации, деятельность которых направлена на решение социально значимых проблем общества²¹.

Становление гражданского общества в России и объективная необходимость решения острых социальных проблем обусловили процесс создания и развития сети подобных организаций, заполнивших особую нишу в национальной экономике.

Как свидетельствует динамика, число зарегистрированных общественных объединений в Российской Федерации с 2000 г. по 2003 г. увеличилось в 7,7 раз, благотворительных фондов – в 6,7 раза (табл. 1). Только в 2003 г. было создано 111 благотворительных организаций и 232 благотворительных фонда, что подтверждает усиление гражданской активности населения. Однако если сравнивать с 1910 г., когда в России насчитывалось 4762 благотворительных общества и 6278 благотворительных заведений, что в 2 раза больше чем на начало 2004 г., то динамика оказывается гораздо скромнее²².

Таблица 1

Число зарегистрированных общественных объединений в РФ²³

	Зарегистрировано в 2000 г. - всего	на 01.01.2004 г.	из них в течение 2003 года	Динамика, %
Число общественных	19863	153523	9256	773

²¹ Гаврилова Н.М., Пономаренко Е.В. Третий сектор: механизм некоммерческого хозяйствования. – М.: 1999. С. 4-5.

²² Гаврилова Н.М., Пономаренко Е.В. Третий сектор: механизм некоммерческого хозяйствования. – М., 1999. С. 31.

²³ Рассчитано автором по данным: Россия в цифрах. Госкомстат России. Российский статистический ежегодник – 2004. с. 48 – М.: 2001. С. 49.

объединений, всего				
в том числе:				
- общественных организаций	17745	64850	6309	365
из них - благотворительные		1978	111	-
- политических партий	748	47	7	6
- общественных движений	679	3056	165	450
- общественных фондов	1172	8871	609	760
из них благотворительных фондов	473	3186	232	673
- общественных учреждений	127	874	46	688
- органов общественной самодеятельности	26	224	30	861

Негосударственные некоммерческие организации имеют ряд характерных признаков. Так, они являются неправительственными структурами, поскольку их создание и функционирование базируется на инициативе снизу, посредством вовлечения в общественную деятельность широких масс населения для реализации какой-либо общественной потребности. Многоканальность финансирования придает им относительную независимость от государства и от коммерческого сектора. Более того, располагая определенными возможностями и свободой, они вполне успешно отстаивают те интересы и права граждан, которые каким-либо образом ущемляются государством или бизнесом.

Важнейший характерный признак некоммерческих организаций – отсутствие в качестве цели максимизации прибыли, однако фактически полученная прибыль направляется на достижение целей, закрепленных уставом, т.е. общественные, политические, благотворительные, культурные и др. Неэкономические интересы здесь полностью отождествлены с интересами групп граждан, общественных движений, что следует рассматривать и как элементы демократии, и как способ защиты интересов меньшинства.

Деятельность негосударственных некоммерческих организаций во многом базируется на добровольческой активности. Движение волонтеров, добровольно работающих в таких организациях, весьма заметно для многих европейских стран, США. Контингент волонтеров довольно разнообразен: пенсионеры, молодежь, которые часть своего времени затрачивают на работу в общественных интересах. Кроме того во многих странах, таких как Великобритания, Германия, Швеция и др. принято проводить крупномасштабные мероприятия, например, по сбору средств на благотворительные цели, силами волонтеров.

Негосударственные некоммерческие организации отличаются филантропической направленностью, поскольку основная часть мероприятий осуществляется на благотворительной основе.

Очертания современных благотворительных организаций появились в середине XIX века в Германии, где протестанты создали организацию для решения социальных проблем. Позднее, в 1897 г. католиками была образована структура, ставшая прообразом федерации благотворительных организаций, не исключавшая участие различных конфессий.

Одновременно стали возникать теоретические концепции, обосновывающие природную сущность и экономическое положение структур третьего сектора, которые условно объединяются в две группы²⁴. Первая группа концепций сосредоточена на условиях появления и роли некоммерческих организаций, вторая – исследует его экономическую и социальную природу и критерии эффективности их хозяйствования.

Многообразие теоретических подходов целесообразно рассматривать по двум основным направлениям:

- необходимость преодоления «провалов рынка»;
- сглаживание «изъянов государства».

²⁴ Гаврилова Н.М., Пономаренко Е.В. Третий сектор: механизм некоммерческого хозяйствования. – М.: 1999. С. 8-9.

В период индустриального развития мировой экономики, особенно после Великой Депрессии, когда свободная конкуренция уже оказалась неспособной обеспечить оптимальное распределение и использование ресурсов, а стихийное действие рыночных сил создавало ситуации, преодолеть которые было невозможно без вмешательства государства, появилась «теория провалов рынка». Наличие естественных монополий, внешних эффектов, асимметрии информации, необходимости производства, распределения и организации потребления общественных благ, где рынок неэффективен по своим экономическим интересам, ведут к образованию своеобразных провалов. Корректируя рынок, государство в определенной мере заполняет образовавшиеся экономические ниши, организуя там хозяйствование на нерыночных, некоммерческих принципах. Такие функции общественного (государственного) сектора связаны с активностью государства во многих развитых странах в середине XX века, принявшего на себя ответственность за решение социальных проблем, а также за развитие здравоохранения, образования.

Согласно классической теории благосостояния, выполнение государством функций по восполнению провалов рынка сопряжено с потерями эффективности, т.к. увеличение государственных расходов невозможно без роста налогов, а, значит, ослабления деловой активности и экономического роста. Поэтому нужен компромисс между экономической эффективностью и социальной справедливостью.

К концу 70-х – началу 80-х годов XX века во многих европейских странах, США было отмечено падение темпов экономического роста, увеличение внешнего долга, дефицит госбюджета, рост социального напряжения в обществе. Это означало, что государство также как и рынок, несовершенно, имеет ряд изъянов и поэтому не в состоянии полностью компенсировать «провалы рынка».

Теория изъянов государства еще не обрела своей научной завершенности, но уже в настоящее время выделяются факторы негативного влияния на государственное регулирование экономических и социальных процессов: неполнота информации для обоснования государственных решений, несовершенство общественного выбора и политического процесса, ограниченные возможности контроля за государственным аппаратом и усилением бюрократии, а также реакций контрагентов на действия государства. Главная причина провалов государства обусловлена необходимостью гибко и адекватно реагировать на весьма быстро меняющиеся массовые потребности в условиях дифференцированного потребительского спроса. В результате государство оказывается способным удовлетворить только часть совокупного спроса на общественные блага и услуги, которая в данный конкретный период имеет наиболее острый и массовый характер. В современном обществе остаются ниши, не заполненные ни рынком, ни государством, где и разворачивают свою деятельность благотворительные организации, специфика функционирования которых связывается с неэффективностью действий как государства, так и рынка.

В последние годы получила раскрытие теория дотаций (Э.Фамс, М.Дженсен, В.Нильсон), по которой причина возникновения некоммерческих организаций заключена в возможности получения льгот по налогообложению и дополнительного финансирования за счет субсидий и дотаций. По их мнению введение более высоких имущественного и подоходного налогов в течение последних десятилетий превратило желание сэкономить суммы, выплачиваемые в качестве налогов, в основную причину создания фондов.

Представляется спорной указанная позиция, поскольку эффективность функционирования благотворительной организации следует рассматривать с учетом интересов конкретной группы потребителей, которым таким образом становятся доступными услуги социальной защиты и помощи. Возникают два варианта: во-первых, уплата налогов в государственный и муниципальный

бюджеты с последующим выделением средств на социальные нужды; во-вторых, освобождение от налогов, сборов и пошлин в части, отчисляемой в республиканский и муниципальный бюджеты, денежных средств, направляемых на благотворительные цели. Оба варианта находят практическое применение. Но второй вариант, на наш взгляд, более предпочтителен не как возможность минимизировать налогообложение, а как путь финансирования социальных расходов, минуя сложные схемы движения средств через госбюджет (общий котел).

Во втором варианте, средства, сэкономленные на налогах, при наименьших административных затратах выступают дополнительным источником финансирования благотворительных целей и социальных программ.

В субъектах РФ действуют законы и правовые акты, отражающие преимущества именно второго варианта. Так, налоговое стимулирование участников благотворительной деятельности осуществляется на основе соответствующего закона г. Санкт-Петербурга²⁵, где предусмотрен широкий спектр льгот, в т.ч. для созданных в благотворительных целях общественных объединений. Особенно это важно на этапе становления, поскольку стабильность налоговых условий, действие льгот без ограничения во времени, способствует быстрому развитию благотворительной деятельности и другим структурам третьего сектора в России.

Благотворительные организации получают разнообразные льготы по налогообложению в российских регионах. Созданным в благотворительных целях общественным объединениям согласно специальному закону «О льготном налогообложении участников благотворительной деятельности в Санкт-Петербурге» даны льготы по налогам на прибыль и имущество предприятий, по земельному налогу, целевым сборам (налогам) на

²⁵ Закон Санкт-Петербурга «О льготном налогообложении участников благотворительной деятельности в Санкт-Петербурге» от 05.01.1996 г. № 151-28.

содержание жилищного фонда, объектов социально-культурной сферы, правоохранительных органов. Весьма близкие налоговые условия созданы законами Республики Коми, где денежные суммы для финансирования благотворительных мероприятий концентрируются на специальном целевом счете и освобождаются от той части налогов, которые вносятся в республиканский бюджет. В Республике Тыва, согласно законодательству, благотворительные организации, не занимающиеся предпринимательской деятельностью и направляющие не менее 80% взносов и пожертвований на уставные цели, освобождаются от платежей в республиканский бюджет налогов на прибыль, НДС, на автодороги, от земельного налога и спецналога.

Однако в законах о благотворительной деятельности некоторых субъектов Федерации лишь в общей форме даются положения о льготном налоговом режиме для благотворительных организаций, тогда как конкретные меры остаются за региональным налоговым законодательством.

Создание благоприятного налогового климата для благотворительных организаций в России целесообразно связывать с предоставлением им особого регионального статуса, подтверждаемого сертификацией. Такой опыт имеется в США, Великобритании и других странах. Статус благотворительной организации и соответствующие льготы в США в индивидуальном порядке получают некоммерческие корпорации. Аналогичный результат в Великобритании может быть получен по решению государственной комиссии по благотворительности. В России также имеются прецеденты предоставления путем сертификации статуса благотворительной организации, но еще не преодолены трудности информационного обеспечения и бюрократического характера.

В настоящее время одним из основных источников финансирования уставной деятельности благотворительных организаций является коммерция, которая должна иметь связанный характер (в отличие от несвязанной), т.е. направленной на социально значимые и благотворительные цели и

попадающие под налогообложение как обычная предпринимательская деятельность.

В мировой практике выделяются два подхода по отношению к предпринимательской деятельности некоммерческих организаций. Первый – запретительный, свойственный французскому законодательству. Второй – ограничительный в различных вариантах. Например, ограничивается предоставление налоговых льгот коммерческой деятельности благотворительных организаций в Италии, Бельгии, Швеции. В Испании требуется особое разрешение государственных органов на предпринимательскую деятельность некоммерческих организаций. В некоторых странах благотворительные организации имеют право заниматься несвязанной деятельностью, но ее объемы ограничиваются 30% общего объема. Российское законодательство дает право некоммерческим организациям лишь связанной деятельностью, что ограничивает возможности финансирования.

Государственная поддержка некоммерческих, в т.ч. благотворительных, организаций должна проявляться в оказании помощи в преодолении их разобщенности, получении достаточной информации о развитии социальных процессов, в укреплении связей с общественностью, возможностях использования современных социальных технологий.

На развитие некоммерческих, в т.ч. благотворительных организаций, в значительной мере влияют взаимоотношения с бизнесом, которые имеют двусторонний характер. Бизнес выступает одним из важнейших источников финансовых поступлений в некоммерческие структуры. Третий сектор выполняет своеобразные посреднические функции между государством и бизнесом, а также предоставлял им целый спектр услуг через различные ассоциации, союзы, объединения и т.п. По различным выборочным наблюдениям и экспертным оценкам российские предприниматели пока все еще воспринимают благотворительность как своеобразную необязательную

форму налогов либо как затраты на косвенную рекламу и связь с общественностью. Наряду с деловыми интересами, предметом взаимоотношений бизнеса и некоммерческих организаций все больше становится мотивация по созданию благоприятного имиджа, установление связей с общественностью и формирование положительного общественного мнения, возможность решения социальных проблем занятого персонала компаний и установление социального партнерства, дополнительные каналы рекламы, расширение клиентуры и привлечение новых партнеров и др.

На настоящем этапе представляется необходимым, учитывая отечественные дореволюционные и лучшие современные зарубежные традиции, формировать в российском обществе систему духовно-нравственных ценностей, одно из центральных мест в которой должна занять благотворительность как образ жизни, как норма поведения.

Забота об общественном благе, помощь людям, оказавшимся в трудной ситуации, всегда становились обязанностью тех, у кого жизнь складывалась удачно. Так например, в современной Великобритании благотворительность – это неотъемлемая часть повседневной жизни. В стране насчитывается более 9 тыс. различных организаций, существующих на пожертвования граждан²⁶. Около 70% населения Великобритании регулярно дают деньги на благотворительность.

Британские благотворители заботятся не только о нуждах соотечественников (помощь в лечении рака, болезни Паркинсона и т.п.), но и о гражданах других стран, которым приходится справляться с последствиями стихийных бедствий, голодом, недостатком медикаментов, питьевой воды и т.п. Весьма полезным представляется зарубежный опыт по проведению благотворительных акций, когда во время праздников, различных общественных мероприятий собираются пожертвования. Проводятся спортивные соревнования, аукционы, шуточные распродажи, сборы от

²⁶ Благотворительность как образ жизни. // Европа, ЕС, 2004, № 8. С. 16.

которых идут на благотворительные цели. Многие фирмы объявляют один день в неделю (например, пятницу) днем благотворительности, в который часть заработка передают в качестве пожертвований благотворительным организациям.

Благотворительные организации также изыскивают различные способы получения дополнительных средств. Например, открывают благотворительные магазины, где продают одежду, обувь, другие вещи, не используемые в домашних хозяйствах. Выручка передается на благотворительные нужды, а непроданные вещи раздаются бесплатно тем, кто в них нуждается.

Весьма ценен английский опыт по проведению общенациональных мероприятий по сбору средств, в т.ч. Лондонский марафон, комический фестиваль «День красных носов» (в 2003 г. при проведении такого дня было собрано 35 млн. фунтов), теннисные и другие турниры.

Принцип солидарности и справедливого распределения стал базовой особенностью скандинавской общественной модели. В Швеции если раньше основными жертвователями были одинокие пожилые люди, то сейчас увеличивается численность молодежи, которая делает небольшие взносы, но в пользу более широкого круга организаций.

В России пропаганда филантропических идей и благотворительности еще только набирает силу. Для этого целесообразно использовать как прямую рекламу благотворительных акций в средствах массовой информации, так и косвенную рекламу. Необходимо изучать и применять опыт религиозных организаций по финансированию своей деятельности, в частности по сбору средств на благотворительные цели.

В целях обеспечения доступности услуг населению благотворительные организации в соответствии с Законом РФ «О некоммерческих организациях» имеют льготы по налогообложению как и все некоммерческие структуры. Многие некоммерческие организации в соответствии с федеральным

законодательством освобождены от платы за землю, однако действие статьи 12 Закона «О плате за землю» не распространяется на благотворительные организации, что представляется совершенно неоправданным. Аналогичное положение складывается в отношении лицензионного сбора за право проведения местных аукционов и лотерей, проводимых в благотворительных целях.

Наиболее дискуссионным считается вопрос о налоговых льготах жертвователям. Некоторые льготы предусмотрены для юридических и физических лиц статьей 3 п. 6 «а» Закона РФ «О подоходном налоге с физических лиц» и статьей 6 п. 1 «в» Закона «О налоге на прибыль предприятий и организаций». При этом, льготный режим по подоходному налогу с физических лиц имеет существенные ограничения теми ситуациями, когда организация, получающая пожертвование на благотворительные цели, должна хотя бы частично финансироваться из государственного или муниципального бюджета. Собственно благотворительные организации чаще всего не относятся к государственным и муниципальным, вследствие чего не получают средств из их бюджетов и пожертвования таким организациям не поддерживаются льготами. В ряде случаев субъекты Федерации предоставляют больше льгот, чем федеральное законодательство.

Совершенствование федерального законодательства о льготном налогообложении пожертвований на благотворительные цели, по нашему мнению, должно идти по двум основным направлениям. Во-первых, целесообразно увеличивать размер прибыли, выводимой из-под налогообложения, в случаях перечисления средств благотворительным организациям.

Во-вторых, целесообразно в законодательстве субъектов Федерации предусмотреть уточнение порядка исчисления сумм налога на прибыль и подоходного налога с физических лиц с тем, чтобы уменьшить фактически полученные налогоплательщиком доходы (прибыль) на суммы,

перечисленные на цели, соответствующие статье 2 Федерального закона «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях». Одновременно возможно установление предельной величины благотворительного пожертвования, исключаемой из налогооблагаемой прибыли.

Обеспечение доступности социальной помощи малообеспеченным слоям населения возможно не только за счет стимулирования развития некоммерческих, в т.ч. благотворительных, организаций налоговыми льготами, но и неналоговыми формами поддержки их деятельности. Довольно активную работу в этой области проводит правительство г. Москвы, используя широкий спектр мер поощрения благотворительности.

Одна из эффективных неналоговых форм поддержки некоммерческих организаций – предоставление субсидий. Субсидии обычно выделяются на осуществление уставных целей для обеспечения доступности социально значимых благ малообеспеченным слоям населения.

Неналоговая поддержка некоммерческих, в т.ч. благотворительных организаций, может принимать и иные формы: безвозмездная передача зданий, сооружений, имущества для осуществления уставных целей, предоставление льготных кредитов, информационная и консультационная поддержка и др.

Деятельность благотворительных организаций позволяет совместно с государственными и муниципальными органами найти наиболее действенные пути решения многих насущных локальных проблем малообеспеченных граждан, пенсионеров, инвалидов, детей, оставшихся без попечения родителей и т.п.

ГЛАВА II. СОСТОЯНИЕ СОЦИАЛЬНОГО ТУРИСТСКОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ МАЛООБЕСПЕЧЕННЫХ СЛОЕВ НАСЕЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Анализ потребления туристских услуг малообеспеченными слоями населения

Рыночные реформы в России в последнее десятилетие существенным образом повлияли на социально-экономическую ситуацию в стране. Ослабление социальных функций государства привело к усилению дифференциации населения. Так, по данным Госкомстата РФ за период с 1997 г. по 2002 г. доля группы населения с наименьшими доходами в распределении общего объема денежных доходов по 20-процентным группам остается стабильно высокой 5,8-5,6%, как и соотношение доходов 10% наиболее и 10% наименее обеспеченного населения, составившее 14 раз (табл. 1). Страноведческие сопоставления дают еще менее утешительный результат: Россия попадает вместе с Украиной, Туркменией, Мексикой, Бразилией в одну группу с долей доходов до 1,5% для 10% населения, имеющего минимальный доход, тогда как в высокоразвитых странах, таких как Бельгия, Германия, Норвегия, Финляндия, Чехия, Швеция и других, аналогичный показатель не превышает 3,7%²⁷.

Реальная начисленная заработная плата, как и пенсия, их покупательная способность остаются невысокими, вследствие чего численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума достигала в 2002 г. 35,8 млн. чел. или 25,0% от общей численности населения страны (табл. 2). Дефицит денежного дохода равнялся 3,8% от общего объема денежных доходов населения.

²⁷ Источник: Entering the 21 Century. World Development Report 1999/2000 – The World Bank. 2000.

Таблица 2

Доходы и социально-экономическая дифференциация населения РФ²⁸

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Среднедушевые денежные доходы населения (в месяц), руб. (1997 г. – тыс.руб.)	942	1013	1663	2288	3075	3964
Реальные располагаемые денежные доходы населения, в процентах к предыдущему году	106	84	88	112	109	111
Распределение общего объема денежных доходов по 20-процентным группам населения, процентов:						
1-я группа (с наименьшими доходами)	5,8	6,0	6,0	5,8	5,6	5,6
5-я группа (с наибольшими доходами)	46,2	47,0	47,7	46,8	45,8	45,8
Соотношение доходов 10% наиболее и 10% наименее обеспеченного населения, в раз	13,6	13,8	14,1	13,9	14,0	14,0
Среднемесячная начисленная заработная плата одного работника, руб. (1997 г. – тыс.руб.)	950	1051	1523	2223	3240	4360
Реальная начисленная заработная плата одного работника, в процентах к предыдущему году	105	87	78	121	120	116
Средний размер назначенных месячных пенсий (до 2002 г. – с учетом компенсации), руб. (1997 г. – тыс.руб.)	328	399	449	694	1024	1379
Реальный размер назначенных пенсий (до 2002 г. – с учетом компенсации), в процентах к предыдущему году	95	95	61	128	121	116
Величина прожиточного минимума в среднем на душу населения, руб. в месяц (1997 г. – тыс. руб.)	411	493	908	1210	150	1808
в процентах к предыдущему году	111	120	184	120	124	121
Покупательная способность (наборов прожиточного минимума):						
среднедушевых денежных доходов	2,29	2,05	1,83	1,89	2,05	2,19
среднемесячной начисленной заработной платы	2,06	1,89	1,52	1,68	1,99	2,22
среднего размера назначенных месячных пенсий	1,13	1,15	0,70	0,76	0,90	1,00
Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, млн. человек	30,3	34,0	41,2	41,9	39,4	35,8
в процентах от общей численности населения	20,7	23,3	28,3	28,9	27,3	25,0
в процентах к предыдущему году	93,8	112,2	121,2	85,0	94,0	90,9
Дефицит денежного дохода, млрд. руб. (1997 г. – трлн. руб.)	46,0	61,2	140,5	197,8	235,1	253,4
в процентах от общего объема денежных доходов населения	2,8	3,5	4,8	5,0	4,4	3,8

²⁸ Социальное положение и уровень жизни населения России. 2003 / Госкомстат РФ. – М., 2003. С. 30.

Официальная статистика по материалам выборочных обследований бюджетов домашних хозяйств выделяет следующие основные социальные категории малообеспеченного населения (в % к общей численности населения соответствующей категории (за 2002 г.)²⁹:

- неработающие пенсионеры	- 44,9%;
- пенсионеры по старости	- 36,8%;
- пенсионеры по инвалидности	- 64,6%;
- пенсионеры по случаю потери кормильца	- 73,6%;
- получатели социальных пенсий	- 64,4%;
- стипендиаты	- 60,0%;
- получатели пособия на ребенка до 1,5 лет	- 77,2%;
- получатели пособия по безработице	- 78,0%;
- дети в возрасте:	
до 7 лет	- 23,0%;
от 7 до 16 лет	- 32,6%;
молодежь в возрасте от 16 до 31 лет	- 26,2%

Более 45% домашних хозяйств по состоянию на 2002 г. являются малоимущими, в т.ч. 8,5% крайне бедными (табл. 3). Значительные материальные трудности испытывают домашние хозяйства, состоящие из 3 и более человек, а также домашние хозяйства с 2 и более детьми.

²⁹ По данным: Социальное положение и уровень жизни населения России. 2003. / Госкомстат РФ. – М., 2003. С. 146-147.

Таблица 3

**Распределение малоимущих домашних хозяйств по основным
социально-демографическим категориям³⁰**

	Из общего числа домашних хозяйств соответствующей категории						Распределение общей численности малоимущих домашних хозяйств*		
	малоимущие			крайне бедные					
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Все домашние хозяйства	45,0	40,4	36,8	13,0	10,6	8,5	100	100	100
Домашние хозяйства, состоящие из:									
1 человека	20,9	16,1	13,4	2,6	1,9	1,4	12,8	11,6	11,2
2 человек	37,1	31,4	27,8	7,0	5,4	4,0	22,3	21,4	20,9
3 человек	48,7	44,4	40,9	13,5	10,7	8,6	23,5	23,5	23,8
4 человек	58,0	54,6	50,6	20,1	16,5	13,3	24,7	25,8	26,3
5 и более человек	70,8	67,4	62,5	29,8	26,0	21,2	16,6	17,7	17,7
Домашние хозяйства с детьми:	59,5	55,9	52,3	21,1	17,9	14,9	52,6	53,5	51,4
в том числе:									
с 1 ребенком	55,0	50,5	47,6	16,9	14,3	11,6	32,2	32,9	32,2
с 2 детьми	66,1	65,3	61,3	26,6	23,1	20,5	16,2	16,3	15,6
с 3 и более детьми	83,7	82,2	77,0	46,9	41,6	36,8	4,2	4,3	3,6

* При формировании показателей распределения малоимущих домашних хозяйств по различным социально-демографическим категориям применялась эквивалентная шкала, позволяющая привести среднедушевые располагаемые ресурсы различных по размеру домашних хозяйств к сопоставимому уровню.

Сложившаяся социальная ситуация обусловлена рядом факторов. Социальный опыт населения, вынесенный из условий административно-командной экономики бывшего СССР ориентировал на систему социальной защиты и социальных услуг, базировавшуюся на принципах общественного распределения из централизованных фондов, что гарантировало

³⁰ Социальное положение и уровень жизни населения России. 2003. / Госкомстат РФ. – М., 2003. С. 148.

минимизацию социальных рисков для большинства населения. В условиях рыночных отношений старая система социальной защиты не могла функционировать в силу ряда причин, в т.ч. финансового характера, переходу к рыночным отношениям.

Сложность адаптационных процессов населения к рыночным условиям породила множество негативных явлений в виде массовой нищеты, ухудшения качества жизни большинства населения, роста преступности, наркомании, алкоголизма, появления детской беспризорности. Минимальные социальные гарантии, реализуемые в настоящее время государством, не сопоставимы с величиной прожиточного минимума. Так, на конец 2002 г. размер базовой части трудовой пенсии по старости составлял лишь 36,5% от прожиточного минимума, пенсии по случаю потери кормильца: детям, потерявшим обоих родителей или детям умершей одинокой матери (т.е. круглым сиротам), на каждого ребенка – 36,5%, другим нетрудоспособным членам семьи умершего кормильца, на каждого члена семьи – 18,2% и т.п.

Тем не менее, сохранение ряда традиционных социальных институтов и принципов, в т.ч. сохранение системы социальных услуг для наиболее нуждающихся в виде домов инвалидов и престарелых, домов ребенка, детских домов и школ-интернатов для детей-сирот, социальных центров дневного пребывания, приютов, социального обслуживания на дому, магазинов для ветеранов и малообеспеченных позволяют в некоторой мере смягчить процесс вхождения в рыночные условия наиболее уязвимым слоям населения.

Так, удельный вес домашних хозяйств, получивших дотации и льготы в 2002 г. составил 39,8% от общего числа домашних хозяйств, что на 8,7% больше, чем в 1997 г. (табл. 4). Следует отметить, что охват домашних хозяйств социальным обслуживанием за 1997-2002 г. увеличивается, в т.ч. домашних хозяйств, имеющих детей в возрасте до 16 лет с 31,1% до 34,7%, домашних хозяйств. В структуре дотаций и льгот преобладает оплата жилья,

коммунальных услуг и транспортных расходов (получают более 52% домашних хозяйств), оплата медицинского обслуживания и питания (3,5 – 3,6%), т.е. социальная поддержка первичных жизненных потребностей. На оплату отдыха, как возможности приобщения к культурным, историческим, природным ценностям, снятия стрессов предоставляются дотации и льготы 0,8% от общего количества домохозяйств, несколько больше (около 1,5%) получают домохозяйства с детьми в возрасте до 16 лет, и лишь 0,4% - домохозяйства, проживающие в сельской местности.

Таблица 4

Удельный вес домашних хозяйств, получавших дотации и льготы³¹

(по материалам выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств; в процентах от общего числа домашних хозяйств соответствующей категории)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Домашние хозяйства, получавшие дотации и льготы на:	Все домашние хозяйства					
питание	8,7	5,8	4,4	5,3	7,3	3,6
оплату транспортных расходов	15,6	17,2	18,4	20,3	25,7	25,5
оплату жилья и коммунальных услуг*	10,8	14,9	17,8	20,0	25,6	26,6
ремонт, строительство и покупку жилья	...	...	...	...	...	0,1
оплату отдыха	1,1	0,8	0,9	1,2	1,3	0,8
медицинское обслуживание	1,1	0,9	0,7	1,2	3,8	3,5
содержание детей в детских дошкольных учреждениях**	2,9	3,0	2,9	3,4	3,9	1,3
обучение детей и взрослых	...	...	...	...	..	0,2
другие цели	5,4	5,3	6,4	,3	9,3	1,6
Домашние хозяйства, получавшие хотя бы один из перечисленных видов дотаций и льгот	31,1	32,2	33,8	37,4	43,6	39,8
Домашние хозяйства, получавшие дотации и льготы на:	Домашние хозяйства, имеющие детей в возрасте до 16 лет					
питание	10,9	8,5	6,9	8,2	11,4	5,9
оплату транспортных расходов	12,1	12,9	13,7	15,2	19,7	18,9

³¹ Социальное положение и уровень жизни населения России. 2003, / Госкомстат РФ. – М., 2003. С. 182.

оплату коммунальных услуг*	7,1	9,4	11,1	12,9	16,6	18,8
ремонт, строительство и покупку жилья	...	...	...	...	...	0,1
оплату отдыха	1,7	1,3	1,5	2,2	2,1	1,5
медицинское обслуживание	0,8	0,6	0,6	0,9	2,5	2,5
содержание детей в детских дошкольных учреждениях**	6,4	6,8	6,7	8,0	9,2	3,4
обучение детей и взрослых	...	...	...	...	...	0,3
другие цели	5,8	5,2	6,5	8,1	9,2	1,3
Домашние хозяйства, получавшие хотя бы один из перечисленных видов дотаций и льгот	31,1	31,1	31,9	36,2	40,7	34,7

* До 2002 г. – включая оплату ремонта жилья работодателем.

** До 2002 г. – включая дотации и льготы на обучение детей.

В постсоветский период, вследствие перераспределения компетенции и ответственности между структурными уровнями государства, произошли существенные изменения в системе социального обеспечения. Если ранее, в советский период, предприятия и организации выступали основными субъектами удовлетворения социальных потребностей и несли значительную часть расходов на содержание социальной инфраструктуры, то переход в постсоветский период к муниципальному принципу организации социальной сферы привел к новым отношениям по вертикали (федерация – регион – муниципальное образование) и по горизонтали (местные органы власти – предприятие – население)³².

Существовавшая ранее жесткая привязка социальной политики к территории и финансовым возможностям, в новых условиях была заменена, при этом преобладающим стали бюджетные отношения по вертикали.

Основная часть ответственности по социальным обязательствам государства, в т.ч. по содержанию социальной инфраструктуры, была перенесена на местный уровень без необходимого институционального и финансового подкрепления, что вызвало отказ от многих социальных

³² Калашников С.В. Становление социального государства в России: - М.: ЗАО «Изд-во «Экономика», 2003. С. 71-72.

гарантий и соответствующему сокращению возможностей удовлетворения социальных потребностей граждан. Ситуация усугубилась приватизацией значительной части объектов социальной сферы, сократившей их общедоступную часть. Финансовые возможности муниципальных образований резко ухудшились после принятия первых частей Налогового Кодекса в 2000 г. и 2002 г.

Как результат перераспределения полномочий государства в социальной сфере – усиление различий в уровне и качестве жизни населения отдельных субъектов Федерации. Особенно наглядно это видно при сопоставлении показателей, характеризующих домашние хозяйства, получившие дотации и льготы, по регионам Российской Федерации. Как показывают материалы выборочных обследований Госкомстата России за 2002 г., значительная дифференциация наблюдалась по величине и доле дотаций и льгот, полученных домашними хозяйствами на оплату питания, транспорта, жилья и коммунальных услуг, медицинского и иного обслуживания.

Группировка регионов по удельному весу домашних хозяйств, получивших в 2002 г. дотации и льготы на оплату отдыха, показывает резкие различия в предоставлении данного вида социальной помощи: в восьми регионах этот вид льгот и дотаций вообще не представлялся, в 18 регионах получателями были 1,0 – 1,9% от общего числа обследованных домохозяйств, в 9 регионах – более 2,0% домохозяйств, в остальных регионах – 0,1 – 0,9% домохозяйств (табл. 5)

Таблица 5

Группировка регионов Российской Федерации по удельному весу домашних хозяйств, получавших в 2002 г. дотации и льготы на оплату отдыха*

Группы регионов по удельному весу домашних хозяйств, получавших дотации и льготы на оплату отдыха, %	Количество регионов	Регионы РФ
1. 0,0%	8	Кабардино-Балкарская Республика, Чеченская Республика, Республика

		Алтай, Республика Тыва, Ордынский, Бурятский округ, Корякский АО, Сахалинская обл.
П. 0,1% - 0,9%	52	Все остальные регионы
Ш. 1,0% - 1,9%	18	Брянская обл., Калужская обл., Липецкая обл., Ярославская обл., Республика Коми, Архангельская обл., Вологодская обл., Калининградская обл., Новгородская обл., Республика Башкортостан, Чувашская Республика, Пензенская обл., Самарская обл., Свердловская обл., Иркутская обл., Томская обл., Бурятский АО, Приморский край
IU. 2,0% и более	9	Ненецкий АО, Мурманская обл., Удмуртская Республика, Кировская обл., Пермская обл., Тюменская обл., Челябинская обл., Республика Хакассия.

* Составлено автором по данным: Социальное положение и уровень жизни населения России. / Госкомстат РФ. – М., 2003. С. 188-190.

Объем необходимой социальной помощи зависит от многих факторов, среди которых наиболее существенные: число возможных получателей, уровень их доходов, состояние здоровья, возраст, семейное положение и др.

Наиболее многочисленную группу получателей социальной помощи, в т.ч. на оплату санаторно-курортного лечения и отдыха, составляют пенсионеры. Динамика свидетельствует об увеличении числа пенсионеров за 1997 – 2002 годы, в особенности получающих социальные пенсии, пенсии по старости и по случаю потери кормильца (табл. 6). Одновременно сокращается численность работающих пенсионеров, что при невысоком уровне покупательной способности среднего размера пенсий, ведет к росту контингента нуждающихся в социальной поддержке.

Таблица 6

Численность пенсионеров по видам пенсионного обеспечения (на конец года)*

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Динамика, %
Численность пенсионеров – всего, тыс. человек							
Все пенсионеры	38184	38410	38381	38411	38630	38432	100,7

в том числе получающие пенсии:							
по старости	2893	29023	28932	28813	28989	29705	102,4
по инвалидности	4813	4816	4816	4822	4848	4551	94,5
по случаю потери кормильца (на каждого нетрудоспособного члена семьи)	2532	2601	2622	2116	2640	2547	100,6
социальные	1269	1339	1354	1986	1479	1613	127,1
в том числе численность работающих пенсионеров							
Все пенсионеры	8707	7165	7131	6102	5762	6486	74,5
в том числе получающие пенсии:							
по старости	7470	5797	5710	4631	4287	5510	73,8
по инвалидности	741	742	770	783	817	815	110,0
по случаю потери кормильца (на каждого нетрудоспособного члена семьи)	41	69	67	43	52	78	190,2
социальные	37	64	64	115	79	80	216,2

* Социальное положение и уровень жизни населения России. 2003 / Госкомстат РФ. – М., 2003. С. 195.

Престарелые люди, инвалиды (взрослые и дети) – как одна из групп нуждающихся в социальной защите и помощи, также из года в год возрастает число (табл. 7). Наиболее вероятны, как потенциальные потребители санаторно-курортных и туристских услуг, инвалиды молодого возраста и дети-инвалиды.

Таблица 7

Стационарные учреждения социального обслуживания престарелых и инвалидов* (на конец года)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Динамика, %
Число учреждений для престарелых и инвалидов (взрослых)	1007	1002	1031	1132	1159	1207	119,9
в том числе:							
общего типа	484	500	533	592	618	657	135,7
из них платные	7	6	5	1	1	2	28,6
реабилитационные центры для инвалидов	38	35	31	23	24	22	58,9

молодого возраста							
Численность проживающих в учреждениях для престарелых и инвалидов (взрослых), тыс. человек	209	211	206	212	217	219	104,8
в том числе:							
в учреждениях общего типа	80	81	80	83	85	86	107,5
из них в платных	0,67	0,56	0,56	0,03	0,03	0,05	146,3
в реабилитационных центрах для инвалидов молодого возраста	3	3	3	2	3	3	100,0
Число учреждений для детей-инвалидов	158	154	155	156	155	152	96,2
В них:							
мест, тыс	34	33	33	33	33	32	94,1
проживающих, тыс. человек	30	30	30	29	29	29	96,7
Состоит на очереди для помещения в учреждения, тыс. человек	17,6	18,2	18,2	13,2	17,2	16,7	94,9
для взрослых	17,4	17,9	17,9	12,7	16,6	16,2	93,1
из них на очереди более года	3,6	3,2	3,0	3,4	5,5	5,0	138,9
для детей	0,2	0,3	0,3	0,4	0,6	0,5	250,4
из них на очереди более года	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,2	200,0

* Социальное положение и уровень жизни населения России. 2003. /Госкомстат РФ. – М., 2003. С. 211.

Численность инвалидов, состоящих на учете в системе Пенсионного фонда РФ на 1 января 2003 г. составила 11,0 млн. чел., в т.ч. 642 тыс.чел. – дети-инвалиды в возрасте до 18 лет, получающие социальные пенсии (табл.8). Как показывает динамика, этот контингент лиц нуждается в особом внимании государства, поскольку их социальная реабилитация возможна лишь при комплексном подходе пенсионного, медицинского и социального обслуживания, куда составной частью должны входить санаторно-курортные и туристские услуги.

Таблица 8

**Численность инвалидов, состоящих на учете в системе Пенсионного
фонда Российской Федерации^{1*}**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Динамика, %
Численность инвалидов:							
всего, тыс. человек	9301	10086	10359	10597	10779	10552	113,5
на 1000 человек населения	63,7	69,1	71,2	73,2	75,0	73,7	115,7
Из них численность детей-инвалидов в возрасте до 18 лет, получающих социальные пенсии²:							
всего, тыс. человек	564	597	592	675	658	642	113,8
на 10 000 детей	179,7	197,5	203,8	205,7	208,1	210,1	117,0

¹ До 2002 г. – в органах социальной защиты населения.

² 1997-1999 гг. - дети-инвалиды в возрасте до 16 лет.

* Социальное положение и уровень жизни населения России. 2003. / Госкомстат РФ. – М.: 2003. С. 313.

Потенциальными потребителями санаторно-курортных услуг являются граждане пожилого возраста и инвалиды, зарегистрированные органами социального обеспечения для обслуживания на дому. Их численность за 1999-2003 годы возросла на 12,4% и составила около 1,3 млн. чел. Количество центров социального обслуживания временного проживания и дневного пребывания за этот период увеличилась на 16,4%, однако число граждан этой льготной категории, состоящих на учете и ожидающих своей очереди для принятия на надомное обслуживание возросло почти в два раза.

Не сокращается контингент детей и подростков, оставшихся без попечения родителей. Только за 1997-2002 г.г. их численность возросла более чем на 20% и достигла 127 тыс.чел., особенно детей в детских домах-школах, детских домах, домах ребенка, школах-интернатах для детей-сирот (табл. 9). Для данной категории нуждающихся приобщение к организованному отдыху – это не только возможность социальной реабилитации, но путь к

культурному развитию, духовному обогащению и физическому оздоровлению.

Таблица 9

Интернатные учреждения для детей*

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Динамика, %
Число домов ребенка	251	249	248	254	246	249	99,2
В них детей, тыс. человек	18,1	19,3	19,3	19,3	19,4	19,3	106,6
Число детских домов	1094	1122	1187	1244	1265	1288	117,7
В них детей, тыс. человек	67,3	67,0	68,9	72,3	73,7	75,5	112,2
Число детских домов-школ	-	69	86	85	82	93	134,8
В них детей, тыс. человек	-	7,7	9,7	10,3	10,1	11,1	144,2
Число домов-интернатов для детей	158	154	155	156	155	152	96,2
В них детей, тыс. человек	30	29,7	29,6	29,3	29,0	28,9	96,3
Число школ-интернатов общего типа	628	...	646	...	680	...	108,3
В них детей, тыс. человек	161,2	...	160,6	...	167,5	...	103,9
Из них школы-интернаты для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей	158	157	155	157	164	156	98,7
В них детей, тыс. человек	28,8	27,4	26,9	26,5	27,2	25,5	88,5
Число школ-интернатов для детей с ограниченными возможностями здоровья	1450	1439	1442	1420	1421	1426	98,3
В них детей, тыс. человек	202,8	203,0	201,0	198,2	194,6	188,7	93,0
Из них школы-интернаты для детей-сирот	177	190	198	203	205	213	120,3
В них детей, тыс. человек	22,9	23,4	25,0	25,9	24,6	25,1	109,6

* Социальное положение и уровень жизни населения России. 2003. / Госкомстат РФ. – М.: 203. С. 215.

Следует отметить, что численность граждан, лечившихся и отдыхавших в санаторно-курортных организациях, организациях отдыха и на туристских базах за анализируемый период времени увеличилась – более чем на 33%, в т.ч. детей – более чем в 2 раза (табл. 10). Особенно это ощутимо относительно числа лечившихся и отдыхавших (к сожалению, отсутствует

более подробная статистика о категориях этих граждан). Сокращение числа отдохнувших взрослых и детей наблюдалось лишь на туристских базах.

Таблица 10

Численность лечившихся и отдохнувших в санаторно-курортных
организациях, организациях отдыха и на туристских базах *

(тысяч человек)

	1997	2000	2001	2002	Динамика, %
Всего	6858	8873	8644	9137	133,2
из них детей	1112	2154	2082	2419	217,5
в том числе лечилось и отдыхало:					
в санаториях и пансионатах с лечением (для взрослых и детей)	1890	3396	3551	4165	220,4
из них детей	647	968	1083	1347	208,2
в санаториях- профилакториях	1367	1461	1385	1259	92,1
в домах и пансионатах отдыха	903	1435	1252	1107	122,6
из них детей	209	318	238	229	109,6
на базах отдыха, в кемпингах и в других организациях отдыха	831	1934	1883	2125	255,7
из них детей	256	450	426	501	195,7
на туристских базах	1778	585	504	442	24,9
из них детей	...	137	89	97	...

- Социальное положение и уровень жизни населения России. 2003. / Госкомстат РФ. - М., 2003. С. 378.

Данные официальной статистики свидетельствуют, что количество детских оздоровительных учреждений, в т.ч. санаторного типа, дневного пребывания, профильных, оборонно-спортивных и других, а также контингент побывавших в них детей с 1992 по 2002 год увеличивается (табл. 11). Сокращается лишь численность детей, отдохнувших в учреждениях труда и отдыха, при этом одновременно уменьшилось и количество подобных учреждений.

Таблица 11

Детские оздоровительные учреждения*

	1992	1995	2000	2001	2002	2003	Динамика, %
Число детских оздоровительных учреждений - всего, тыс.	33,5	43,3	49,2	52,1	52,2	51,7	154,3
в том числе:							
загородные	3,8	3,2	3,3	3,3	3,3	3,2	84,2
санаторного типа	0,3	0,3	0,5	0,6	0,6	0,6	200,0
для школьников с дневным пребыванием	19,4	27,9	32,9	34,6	35,5	35,2	181,4
профильные, оборонно-спортивные, оздоровительно-спортивные и другие	1,6	3,5	4,5	4,7	5,1	5,3	331,2
труда и отдыха	8,4	8,4	8,0	8,9	7,7	7,4	88,1
Численность детей, отдохнувших в них за лето - всего, тыс. человек	4357,0	5151,3	6170,6	6358,9	6113,7	5839,4	134,0
в том числе в учреждениях:							
загородных	1903,3	1868,1	2185,0	2128,3	1967,8	1853,4	97,9
санаторного типа	101,2	127,6	183,9	240,3	229,0	252,7	249,7
для школьников с дневным пребыванием	1374,9	2097,8	2772,0	2929,0	2958,3	2832,9	206,0
профильных, оборонно-спортивных, оздоровительно-спортивных и других	207,2	341,0	446,3	422,7	419,7	488,6	235,8
труда и отдыха	770,4	716,8	583,4	638,7	538,9	411,8	53,4

* Россия в цифрах. 2004. / Госкомстат РФ. - М., 2004. С. 136.

Необходимость социальной поддержки государством развития туристского и санаторно-курортного обслуживания подтверждается материалами выборочных обследований бюджетов домашних хозяйств. Так, в

2001-2002 годах доля всех расходов на организацию отдыха и культурные мероприятий россияне тратили 4,7-4,8% от общей величины потребительских расходов, в т.ч. на оплату туристско-экскурсионных услуг - лишь 0,8% (табл. 12). При этом в структуре этих расходов преобладали затраты на приобретение аудиовизуальной, фотографической и иной техники и оборудования (до 41,3% в 2002 г.), тогда как удельный вес расходов на туристско-экскурсионные услуги не превышал 17,8% - 16,7%.

Следует отметить, что страноведческие сопоставления говорят об отставании россиян, например, от весьма много путешествующих немцев, которые тратят на отпуск, туризм и спорт 4,6 - 5,5% от месячной величины располагаемых доходов семьи из 4-х человек³³.

Таблица 12

Расходы домашних хозяйств на организацию отдыха и культурные мероприятия*

(по данным выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств)

	В процентах от потребительских расходов		В процентах от расходов на организацию отдыха и культурные мероприятия	
	2001	2002	2001	2002
Расходы на организацию отдыха и культурные мероприятия	4,7	4,8	100	100
в том числе:				
аудиовизуальное, фотографическое оборудование и оборудование для обработки информации	1,8	2,0	37,6	41,3
из них:				
телевизоры	0,6	0,7	12,6	14,3
магнитофоны, плееры	0,1	0,1	1,7	1,7
стереосистемы	0,1	0,2	2,9	3,4
персональные компьютеры	0,4	0,5	8,7	10,8
товары и оборудование для организации отдыха и культурных мероприятий	0,9	0,7	18,0	14,4
услуги по организации отдыха и культурных	0,5	0,6	11,1	12,0

³³ Восколович Н.А. и др. Экономика въездного/выездного туризма. - М.: ТЕИС, 2003. С. 38.

мероприятий				
из них:				
услуги в области физической культуры и спорта	0,1	0,1	1,2	1,4
кино, театры, концерты	0,1	0,1	2,3	2,5
печатные издания, канцелярские принадлежности	0,7	0,7	15,5	15,6
из них:				
книги	0,3	0,3	5,5	5,7
газеты и периодические издания	0,2	0,2	4,5	5,1
туристско-экскурсионные услуги	0,8	0,8	17,8	16,7

* Социально-экономическое положение и уровень жизни населения России. 2003. /

Госкомстат РФ. - М., 2003. С. 381.

Важнейшим фактором, влияющим на объем и структуру спроса населения на различные виды услуг культуры, экскурсионных и санаторно-оздоровительных услуг, является динамика потребительских цен, которая свидетельствует об опережающем росте цен в сравнении с динамикой доходов (табл. 13). Это также уменьшает реальные возможности населения воспользоваться услугами организованного отдыха и требует социальной поддержки со стороны государства.

Таблица 13

Средние потребительские цены на отдельные виды услуг организаций культуры, экскурсионных и санаторно-оздоровительных услуг*

(на конец периода; 1997 г. - тыс.руб.)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Кинотеатр, за один билет	4,95	7,36	13,09	23,11	34,39	48,66
Театр, за один билет	13,00	17,32	25,12	33,60	45,08	61,77
Музеи и выставки, за один билет	4,44	5,36	6,22	7,92	10,23	13,66
Экскурсия автобусная, 1 час с человека	7,99	8,97	11,87	14,67	19,12	23,02
Санаторий, 1 день с человека	168,02	201,84	264,25	351,35	444,06	551,39

Дом отдыха, пансионат, 1 день с человека	118,72	135,41	197,90	279,76	352,04	426,89
--	--------	--------	--------	--------	--------	--------

* Социальное положение и уровень жизни населения России. 2003. / Госкомстат РФ. - М., 2003. С. 380.

Первостепенную значимость ценового фактора подтверждают и материалы выборочных обследований. Так, по данным за 2000 - 2002 годы потребительские ожидания населения связаны с ростом цен. На это указывают более половины опрошенных лиц, выдвигая в качестве основной причины отказа от приобретения услуг по организации отдыха недостаток финансовых средств (табл. 14). Не испытывают трудности с оплатой услуг по организации отдыха лишь 1,5 - 3,3% опрошенных лиц, что весьма мало.

Таблица 14

Оценка населением необходимости и возможности приобретения
услуг по организации отдыха*

	2000				2001				2002			
	1 кв.	П кв.	III кв.	IV кв.	1 кв.	П кв.	III кв.	IV кв.	1 кв.	П кв.	III кв.	IV кв.
Всего респондентов	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Собираются приобрести в ближайшее время	1,7	2,8	1,7	0,9	1,7	2,6	2,4	1,4	2,4	3,3	2,4	1,6
Хотят приобрести, но не могут - всего	57,6	59,1	55,2	57,5	57,9	60,1	57,4	58,7	57,2	59,4	57,6	57,1
В том числе:												
из-за недостатка финансовых средств	56,6	58,1	53,7	56,2	56,0	58,4	56,3	56,8	55,9	57,7	55,7	56,1
по другим (нефинансовым) причинам	1,0	1,0	1,5	1,3	1,9	1,7	1,1	1,9	1,3	1,7	1,9	1,0
Не испытывают потребности	39,1	35,4	41,5	40,3	38,5	35,1	38,0	37,7	38,7	35,1	37,7	39,0

приобретении												
Отказались отвечать	1,6	2,7	1,6	1,3	1,9	2,2	2,2	2,2	1,7	2,2	2,3	2,3

- Социальное положение и уровень жизни населения России. 2003 / Госкомстат РФ. - М., 2003. С. 381.

Таким образом, проведенный анализ свидетельствует, что основная часть российского населения испытывает материальные трудности, которые сдерживают рост потребления услуг организованного отдыха.

В социальной поддержке нуждаются отдельные категории населения, такие как пенсионеры, инвалиды (взрослые и дети), дети и подростки, оставшиеся без попечения родителей и др.

2.2. Реализация программ социальной защиты населения

Решение социальных проблем переходного периода требует совместных усилий государства, местных органов самоуправления и негосударственных некоммерческих организаций. Наиболее актуальные направления социальной политики связаны с оказанием «неотложной социальной помощи», социальной реабилитацией и профилактикой социальных проблем. Каждое из направлений отражает насущные проблемы социально незащищенных слоев населения. Так, неотложная социальная помощь ориентирована на нужды пожилых граждан, инвалидов, детей-сирот и др., поддержку функционирования различных видов организаций социального обслуживания населения (центры комплексного социального обслуживания, специализированной социальной помощи на дому и т.п.). Социальная реабилитация имеет весьма широкий спектр услуг для инвалидов; лиц, уволенных с военной службы; членов семей погибших военнослужащих; лиц, пострадавших от насилия; детей, находящихся в трудной жизненной ситуации и др. Профилактика социальных проблем

связана с содействием занятости отдельных групп населения (инвалидов, женщин, имеющих малолетних детей, молодежи и т.п.); оказания поддержки новым формам семейного воспитания детей, лишившихся родительского попечения; решению проблем детской безнадзорности, наркомании, токсикомании, профилактики правонарушений, социальной помощи лицам без определенного места жительства; профилактики социального неблагополучия.

Расходы консолидированного бюджета РФ на социальную политику ежегодно увеличиваются: если в 1997 г. они составляли 23,5%, то в 2003 г. – 27,2 % от общей суммы расходов³⁴. По отношению к валовому внутреннему продукту расходы на социальную политику равнялись 2,4%, из них 1,0% приходилось на федеральный бюджет.

В России, как и в большинстве развитых стран, важной задачей вмешательства государства в социальную сферу является предотвращение и снятие объективно возникающего в циклически развивающейся смешанной рыночной экономике социального напряжения. Выполняя функцию стабилизатора общества, государственное регулирование выходит за пределы требований о предотвращении или компенсации провалов рынка. Огромную практическую помощь и содействие в выполнении сложных социальных функций оказывает сектор негосударственных некоммерческих организаций, заполняя собой наиболее труднодостижимые для государства ниши.

Главный принцип организации социально-рыночных отношений – сочетание принципа свободы предпринимательства с принципом социальной помощи неимущим слоям населения³⁵. Вследствие этого одним из основных направлений деятельности государства считается осуществление программ поддержки на должном уровне совокупного спроса населения, обеспечение

³⁴ Социальное положение и уровень жизни населения России. Госкомстат России. – М.: 2004. С. 33.

³⁵ Шамхалов Ф. Основы теории государственного управления. – М.: ЗАО «Изд-во «Экономика», 2003. С. 321.

высокого уровня занятости, обслуживания социальной сферой, предоставления налоговых льгот и гарантий инвесторам и т.п.

Одним из важнейших инструментов реализации государственной социальной политики служат целевые комплексные социальные программы. Целевые комплексные программы находят широкое применение для государственного регулирующего воздействия на различные сферы социального и экономического развития как в России, так и за рубежом.

Комплексный характер программно-целевого подхода обусловил его использование в условиях переходного периода к рыночным отношениям для разработки Программы социальных реформ в Российской Федерации на период 1996-2000 годов³⁶, где самостоятельное значение имел раздел «Физическая культура, спорт, отдых и туризм». При обосновании указанной Программы принимались во внимание актуальность критериев отбора проблем при включении их в программы с позиции острой целесообразности их решения в конкретные сроки, их межотраслевая и многопрофильная направленность, специфичность организационно-технологических способов реализации и т.д. Аналогичные программы разрабатывались на уровне субъектов Федерации и на местном уровне.

Отличительной чертой целевых комплексных программ в социальной сфере следует считать, по нашему мнению, их перераспределительный характер, поскольку средства, поступающие в государственный бюджет по каналам налогообложения, направляются с их помощью на решение насущных социальных проблем, имеют адресный характер и предназначаются различным малообеспеченным слоям населения.

Нужно отметить, что в период 1995-1997 гг. было принято большое количество федеральных целевых программ различного профиля, в т.ч. ориентированных на развитие отдельных сфер, регионов, чему способствовало выделение в ведомственной структуре федерального бюджета

³⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.97 г. № 222.

расходов по каждой федеральной программе. Этому способствовало также то, что федеральные целевые программы стали использоваться регионами в качестве источника дополнительного бюджетного финансирования. Но ограниченность бюджетных ресурсов, отсутствие четких критериев отбора приоритетных проблем, дублирование целевых программ, невысокая их результативность постепенно привела к сокращению их количества как на федеральном, так и на региональном уровне.

Особенно отрицательно недофинансирование сказалось на выполнении федеральных целевых программ по вопросам социальной защиты отдельных категорий населения. Так, по официальным данным Госкомстата России, в период с 1997 года по 2001 год наблюдалось систематическое недофинансирование федеральной целевой программы «Дети России» (табл. 15), вследствие чего фактическое поступление средств на счета исполнителей ежегодно не соответствовало бюджетным (внебюджетным) назначениям по программе. По сути дела, под угрозой срыва оказались несколько программ социальной защиты отдельных категорий, подрастающего поколения России, в т.ч. программы «Дети-инвалиды», «Дети-сироты», «Дети Чернобыля», «Дети Севера», «Одаренные дети», «Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев», а также программы «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», «Развитие социального обслуживания семьи и детей», «Безопасное материнство», «Развитие индустрии детского питания», «Развитие Всероссийских детских центров «Орленок» и «Океан».

Таблица 15

Выполнение федеральных целевых программ по вопросам социальной защиты отдельных категорий подрастающего поколения³⁷

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1. Федеральная целевая программа «Дети России»						
Бюджетные (внебюджетные)	701,4	880,1	2037,1	2044,5	1888,9	1652,2

³⁷ Социальное положение и уровень жизни населения России. Госкомстат РФ. – М.: 2004. С. 214-217.

назначения по программе						
Фактическое поступление средств на счета исполнителей	276,2	815,8	1478,8	1480,8	1861,8	2402,4
Отношение фактического поступления средств на счета исполнителей к бюджетным (внебюджетным) назначениям, процентов	39,4	92,7	72,6	72,4	98,6	145,4
Фактическое использование средств (перечислено со счета исполнителя)	277,4	793,8	1389,6	1435,7	1864,4	2298,1
Отношение фактического поступления средств на счета исполнителей к бюджетным (внебюджетным) назначениям, процентов						
Подпрограмма «Дети-инвалиды»	163,7	88,9	87,4	58,1	95,7	72,6
Подпрограмма «Дети-сироты»	23,1	82,9	88,7	130,9	117,3	222,8
Программа «Дети Чернобыля»	17,5	84,1	72,3	98,5	79,5	-
Подпрограмма «Дети Севера»	16,8	101,0	54,6	24,7	79,0	-
Подпрограмма «Одаренные дети»	54,3	16,5	29,1	111,5	119,7	в 4,5 р.
Программа «Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев»	66,3	94,9	100,0	-	-	-
Подпрограмма «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»	в 42 р.	103,9	73,4	35,1	132,4	96,0
Программа «Развитие социального обслуживания семьи и детей»	95,3	97,2	91,2	37,9	121,3	-
Программа «Безопасное материнство»	29,2	103,4	118,4	106,0	95,3	-
Программа «Развитие индустрии детского питания»	2,9	93,5	31,9	-	-	-
Программа «Развитие Всероссийских детских центров «Орленок» и Океан»	92,8	133,7	99,2	57,9	96,9	-

Несмотря на рост выделяемых средств, аналогичное положение складывается и в отношении других комплексных целевых программ социального назначения: федеральной миграционной программы, программы «Социальная поддержка инвалидов», «Социальная защиты инвалидов военной службы», «Молодежь России», «Старшее поколение» (табл. 16), некоторые из которых в 2002-2003 г. вообще не были профинансированы. Между тем, как свидетельствует мировой опыт программы государственной помощи весьма эффективно используются для решения социальных проблем.

Так например, в США программы государственной помощи подразделяются на два вида: первые предоставляют денежную помощь (Программа помощи семьям с детьми-иждивенцами – ПСДИ, Дополнительная программа социального обеспечения для бедных, престарелых, слепых и инвалидов (ДСО); вторые – программы натуральной помощи, в т.ч. Программа медицинской помощи, компенсирующая расходы бедных на медицинское обслуживание, на выполнение которой затрачивается до 44% от всей суммы государственной помощи³⁸.

Таблица 16

Выполнение федеральных целевых программ по вопросам социальной защиты отдельных категорий населения³⁹

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1. Федеральная миграционная программа						
Бюджетные (внебюджетные) назначения по программе	1839,6	1323,5	1431,1	1389,8	-	-
Фактическое поступление средств на счета исполнителей	1101,2	1327,0	1439,8	-	-	-
Отношение фактического поступления средств на счета исполнителей к бюджетным (внебюджетным) назначениям, процентов	59,9	100,3	100,6	-	-	-
Фактическое использование средств (перечислено со счета исполнителя)	1101,1	1315,1	1189,5	44,4	-	-
2. Федеральная целевая программа «Социальная поддержка инвалидов»						
Бюджетные (внебюджетные) назначения по программе	3,2	118,0	199,4	647,2	67,6	363,8
Фактическое поступление средств на счета исполнителей	7,1	127,9	174,3	273,4	52,3	212,3
Отношение фактического поступления средств на счета исполнителей к бюджетным (внебюджетным) назначениям, процентов	221,9	108,4	87,4	42,2	77,4	58,4
Фактическое использование средств (перечислено со счета исполнителя)	6,9	136,5	122,7	247,0	52,8	138,0
3. Федеральная целевая программа «Молодежь России»						
Бюджетные (внебюджетные) назначения по программе	23,7	53,5	82,6	96,3	142,1	1383,9
Фактическое поступление средств на счета исполнителей	13,5	58,1	76,8	27,6	165,6	1627,3
Отношение фактического поступления средств на счета исполнителей к бюджетным	57,0	108,6	93,0	28,7	116,5	117,6

³⁸ Стиглиц Дж.Ю. Экономика государственного сектора. – М.: Изд-во МГУ: ИНФРА-М, 1997. С. 43-44.

³⁹ Социальное положение и уровень жизни населения России. Госкомстат РФ. – М.: 2004. С. 218.

(внебюджетным) назначениям, процентов						
Фактическое использование средств (перечислено со счета исполнителя)	13,5	57,9	76,6	27,6	167,8	1627,3
4. Федеральная целевая программа «Старшее поколение»						
Бюджетные (внебюджетные) назначения по программе	-	216,3	229,8	572,3	249,9	294,2
Фактическое поступление средств на счета исполнителей	-	152,2	186,5	373,8	212,6	205,5
Отношение фактического поступления средств на счета исполнителей к бюджетным (внебюджетным) назначениям, процентов	-	70,4	81,2	65,3	85,1	69,9
Фактическое использование средств (перечислено со счета исполнителя)	-	152,2	159,5	373,8	215,2	172,3

Невысокую результативность социальных целевых программ, на наш взгляд, вполне правомерно связывать с несовершенством методического обеспечения разработки целевых комплексных программ, необходимостью усиления маркетингово-аналитического подхода, более четкой увязкой с индикативным планированием⁴⁰. Вместе с тем, такой явный «провал» государства может быть восполнен, как представляется, с помощью негосударственных некоммерческих организаций, т.е. третьего сектора. Особенно это важно на современном этапе социальных реформ и монетизации льгот населению, когда государству очень сложно учесть индивидуальность ситуации каждого человека, нуждающегося в социальной защите и помощи.

Как показывает отечественный и зарубежный опыт, благотворительные организации во многих случаях успешно справляются с социальным обслуживанием инвалидов, престарелых, бездомных, социальной реабилитацией наркозависимых и т.п. В условиях экономической нестабильности сложно рассчитывать только небюджетное финансирование, поэтому выполнение социальных программ благотворительными организациями на основе смешанного многоканального финансирования, как свидетельствует опыт некоторых регионов, полностью оправдывается.

⁴⁰ Морозов В.А. Взаимодействие туризма со смежными отраслями в национальной экономике. – М.: ТЕИС, 2004. С. 92-93, 127-129.

Государственные и местные органы власти сохраняют ответственность за финансирование социальных значимых благ, но их предоставление организуется на контрактной основе с некоммерческими организациями на конкурсной основе.

В реализации государственных и муниципальных программ некоммерческие организации могут участвовать путем совместной разработки и выполнения программных мероприятий, предоставления социальных услуг на основе заказа, совместным исполнением государственных и муниципальных программ и в их рамках выполнением проектов и программ независимых некоммерческих организаций.

Скоординированная деятельность и совместная разработка социальных программ позволяет использовать нестандартные подходы к решению сложных социальных проблем, аккумулировать распыленные ресурсы и находить эффективные варианты их применения. Для этого государственные и муниципальные структуры совместно с независимыми некоммерческими организациями могут проводить обсуждение проектов социальных программ, направлять их на экспертизу, организовать рабочие группы по подготовке и реализации программных мероприятий, проводить конкурсы по разработке оригинальных концепций комплексных целевых программ, организовывать координационные группы или советы по реализации целевых социальных программ либо их отдельных разделов, мероприятий.

Прямое финансирование независимых некоммерческих организаций обычно осуществляется государственными и местными органами власти на основе социального заказа, который в концентрированном виде является поручением выполнения социально значимых задач, определяемых социальными программами. Размещение социальных заказов имеет специфические особенности в зависимости от того, какие конкретные задачи он призван решать. Если намечается круг мероприятий по оказанию

«неотложной социальной помощи», реализации прав на медицинскую помощь, бесплатное образование, для чего определяются конкретные задачи с учетом целей социальной программы, тогда размещение социального заказа целесообразно осуществлять на конкурсной основе. Если же предстоит решение задач социальной реабилитации, социальной профилактики, причем цели социальной программы сложно сформулировать однозначно, поскольку возможны различные варианты реализации, тогда наиболее приемлемы конкурсные отборы проектов и программ. По сути, во втором случае осуществляется государственная поддержка проектов и программ социального назначения. К такой деятельности целесообразно привлекать благотворительные организации, предоставляя им в составе ресурсного обеспечения льготы по местным налогам, по арендной плате муниципального имущества, по оплате коммунальных услуг.

Поддержка проектов и программ некоммерческих организаций по социальной реабилитации и социальной профилактике осуществляется как стимулированием деятельности организаций и граждан, ориентированной на данные цели, так и посредством создания благоприятной среды, включая информационные, правовые, материально-технические условия. Поскольку в таких случаях цели социальной политики имеют достаточно общую формулировку, то конкурсы проводятся на наиболее экономичное выполнение отдельных конкретных задач. Для этого рассматриваются предложения, поступившие «снизу» в виде заявок различных некоммерческих организаций и граждан. Наиболее удачные, отобранные на конкурсной основе, проекты и программы должны стать составными частями или разделами соответствующих государственных и муниципальных программ.

Особого внимания заслуживает положительно зарекомендовавший себя опыт финансирования проектов и программ в ряде регионов на основе грантов и дотаций.

Гранты обеспечивают полное финансирование и предоставляются для решения приоритетных социальных задач (например, в области молодежной политики для одаренных детей). Гранты размещаются на конкурсной основе и позволяют обеспечить достаточно мощную поддержку важнейших социальных программ.

Субсидии и субвенции дают дополнительное, частичное финансирование отдельных видов расходов по реализации социальных проектов и программ, в частности возмещаются затраты по привлечению специалистов, формированию призового фонда, издательских расходов, аренде помещений и т.п. Дотации выделяются также на конкурсной основе с учетом таких критериев, как социальная значимость и открытость проекта, охват целевого контингента лиц и др.

Представляется необходимым уточнение подходов по оценке эффективности реализованных социальных программ. По нашему мнению, здесь наряду с сопоставлением социальных выгод и социальных затрат, целесообразно учитывать динамику лиц, нуждающихся в социальной защите как в отчетный, так и в перспективный период; насколько изменится социальная ситуация в целом в данном регионе; как изменяется соотношение между бюджетными и внебюджетными источниками финансирования, каково участие добровольцев в конкретных социальных программах и мероприятиях.

Проблема ресурсного обеспечения социальных программ не теряет своей актуальности. Средства местных бюджетов по мере возможности используются для экономической поддержки негосударственных некоммерческих организаций, в т.ч. около 65% из них получают субсидии от государства, для 6% организаций единственным источником поступления средств являются местные бюджеты⁴¹. Следует отметить преобладание государственных форм поддержки благотворительности в сравнении с общественными и частными формами. Особенно наглядно это видно при

⁴¹ Алексеева О. Благотворительное движение России. – М.: Charities Aid Foundation, 1995. С. 12.

сравнении с дореволюционной Россией, когда в 1910 г. только 25% всего бюджета русской благотворительности образовывалось за счет средств казны, земств, городов и сословных учреждений, 75% - из средств частной благотворительности⁴². Начало XX века в российской благотворительности было отмечено упорядочением ее организационных форм, осознанием целей и задач филантропии, как философии и деятельности по оказанию помощи нуждающимся, достижении согласованных координированных действий и потоков благотворительного движения.

В современной России представляется актуальным возрождение и пропаганда филантропии, привлечение к благотворительности широких общественных и частных сил, что создаст предпосылки для более эффективного решения социальных проблем и ослабления давления бремени социальных расходов на государственный бюджет. Частная благотворительность в российских условиях может приобрести массовый характер при решении, на наш взгляд, двух первоочередных проблем: совершенствования государственной правовой поддержки и пропаганды филантропии, как общественной ценности.

⁴² Гаврилова Н.М., Пономаренко Е.В. Третий сектор: механизм некоммерческого хозяйствования. – М.: 1999. С. 31.

ГЛАВА III. ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ БЛАГОТВОРИТЕЛЬНЫХ ФОНДОВ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОГО ТУРИЗМА

3.1. Организационно-экономические аспекты благотворительной деятельности в сфере социального туризма

Современная социальная политика на региональном и местном уровнях реализуется посредством деятельности системы социальной защиты населения с участием разнообразных ведомств и учреждений здравоохранения, образования и др.

Одной из наиболее продвинутых считается система социальной защиты населения, действующая в г. Москве и состоящая из трех уровней: федерального (базового), городского и районного. Отдельные категории населения получают права и льготы согласно федеральному законодательству. Для того, чтобы обеспечить достойный уровень жизни нетрудоспособным и малообеспеченным гражданам, им предоставляется дополнительная помощь, гарантированная правительством г. Москвы, которая по своему объему и охвату нуждающихся в ряде случаев превышает федеральные гарантии⁴³.

Правительством Москвы ежегодно принимается и осуществляется комплексная целевая программа мер социальной защиты жителей, в которой задействованы все департаменты и комитеты города, Отделение Пенсионного фонда РФ по Москве, фонда социального страхования, Московская федерация профсоюзов, а также различные московские благотворительные организации. Финансируется программа из городского бюджета, фонда социальной защиты, внебюджетных средств и прочих источников. Социальная поддержка осуществляется в виде денежных выплат,

⁴³ Мещанинова Е.Ю. Социальная политика Москвы. В кн.: Российские реформы: социальные аспекты. – М.: Высшая школа, 1999. С. 183-184.

натуральной помощи (бесплатное питание через центры социального обслуживания населения, продуктовая помощь и др.), а также в форме социальных услуг с обеспечением проживания и без него.

Префектуры и районные управы принимают все большее участие в социальной защите населения, принимая местные программы исходя из имеющихся в их распоряжении денежных ресурсов и организационных возможностей территорий. В частности, предоставляются различные виды социальной помощи и услуг: организация бесплатного питания малоимущих, оказание натуральной помощи (обувь, одежда), оказание льготных бытовых услуг (прачечные, химчистки, ремонт бытовой техники, обуви и т.п.), организация культурного досуга малообеспеченных граждан, санаторно-курортное лечение и оздоровление пенсионеров и инвалидов, детей-инвалидов и т.п. Меры социальной поддержки семье с несовершеннолетними детьми в городской программе социальной защиты выделены в самостоятельный раздел, в котором предусмотрены как меры по предоставлению денежной и натуральной помощи, так и комплекс услуг по организации отдыха и досуга детей.

Социально-экономические условия последних лет привели к увеличению контингента нуждающихся в различных мерах социальной поддержки. Так например, социально-демографическая структура г. Москвы обуславливает направленность проводимой в городе социальной политики. По данным социологического исследования⁴⁴ удельный вес численности трудоспособного населения составляет 52%, пенсионеров и инвалидов – 28%, детей – 20% от общей численности населения столицы. Основной контингент нуждающихся в мерах социальной защиты – это 2,4 млн. пенсионеров и инвалидов и 1,7 млн. детей.

⁴⁴ Социологическое исследование «Социальная защищенность москвичей как фактор устойчивого развития столицы» проведено Комитетом по телекоммуникациям и средствам массовой информации Правительства Москвы в 2003 г.

Как крупнейший промышленный центр, Москва имеет лучшие, в сравнении с другими субъектами Федерации, возможности в сфере социальной защиты населения. Для того, чтобы повысить качество социальной помощи и услуг, обеспечить снижение затрат на их предоставление, усилить контроль за рациональным использованием средств, выделяемых из городского бюджета, отбор организаций, участвующих в оказании услуг, проводится на конкурсной (тендерной) основе. Конкурс (тендер), как особая форма выдачи заказов на выполнение определенных работ и услуг, на состязательной основе позволяет привлечь предложения сразу от нескольких потенциальных исполнителей, что обеспечивает наиболее выгодные условия выполнения заказа или сделки. Обычно извещение о конкурсе публикуется в информационно-аналитическом бюллетене «Конкурсные торги», либо в бюллетене «Московские торги», где дается описание предмета конкурса, условия заключаемых по результатам конкурса контрактов, а также порядок проведения конкурса и необходимой документации.

Регламент проведения конкурса определяет порядок размещения заказа для нужд заказчика, в лице которого может выступать какой-либо департамент или комитет правительства города, района и т.п.⁴⁵. Регламентом устанавливается порядок подготовки и проведения конкурса по отбору поставщика (подрядчика) на право заключения контракта (договора) с целью повышения качества предоставляемых социальных услуг и более рационального использования финансовых ресурсов.

Городской заказ может быть оформлен в виде государственного контракта (договора) на производство работ, оказание услуг, финансируемых как за счет бюджетных так и внебюджетных источников.

⁴⁵ Разработан в соответствии с требованиями Гражданского Кодекса РФ, Бюджетного кодекса РФ, Законом г. Москвы № 26 от 15.05.2002 г. «О городском государственном заказе».

Участники конкурса предоставляют конкурсной комиссии заявку, конкурсное предложение (оферту), пакет квалификационных документов, где отражено соответствие требованиям, предъявляемым к профессиональным, экономическим и социальным показателям организаций-участников.

Конкурсное предложение или оферта – это письменное обязательство участника конкурса, в случае его победы, выполнить заказ в соответствии с заранее определенными требованиями.

Предварительная оценка информации об участниках позволяет определить надежность потенциальных исполнителей, их квалификацию, наличие лицензий, сертификатов в области предмета конкурса, государственной регистрации, организационную структуру и кадровый состав, финансовое и техническое состояние, проанализировать сведения об его хозяйственно-производственной деятельности. Кроме того, запрашиваются сведения о наиболее крупных заказах, выполненных по предмету конкурса (чаще всего за последние три года), заказчиках и их отзывах о выполненных работах, об участии с благотворительных городских программах, участии в судебных и арбитражных процессах, а также рекламные материалы, печатные издания, фотографии и другие документальные свидетельства, подтверждающие опыт претендента в области предмета конкурса.

В качестве критериев квалификационного отбора используют данные об опыте работы в области предмета конкурса (не менее одного сезона), наличие квалифицированных сотрудников, документов, подтверждающих права на объекты интеллектуальной собственности, отзывы об участии в аналогичных видах деятельности и оказании социальных услуг, другие положительно характеризующие участника конкурса сведения.

Следует отметить, что сложившаяся практика проведения конкурсов имеет как положительные, так и отрицательные стороны. В качестве положительного момента можно назвать создание конкурентной среды,

обеспечивающей выявление наиболее лучших условий размещения заказов. С другой стороны, участие в конкурсе связано с подготовкой большого объема документации, занимающей достаточно много времени и отвлекающей персонал от выполнения основных функций. В свете этого представляется целесообразным проводить дифференцированный конкурсный отбор, во-первых, для организаций регулярно участвующих в конкурсах данного конкретного заказчика, во-вторых, для «новичков». Постоянные, положительно зарекомендовавшие себя участники должны иметь возможность предоставлять о себе информацию сокращенного объема, что будет служить дополнительным стимулом для качественного исполнения очередного заказа.

Как показывает анализ, при оценке конкурсных заявок используют различные критерии, соответствующие цели и предмета конкурса.

В качестве важнейших условий заключения договора с победителем конкурса изучается информация о стоимости заказа в целом и стоимости услуг, предоставляемых одному потребителю, их качественные характеристики – по соответствию ГОСТам, сертификатам, медицинским диагнозам, срокам выполнения заказа, ответственности сторон и т.п.

Сравнительная характеристика условий конкурсов по размещению заказов на поставку путевок на санаторное лечение для инвалидов, детей-инвалидов свидетельствует о том, что оценка и критерии отбора конкурсных предложений организаций-участников имеют комплексный характер, позволяющий учесть как параметры традиционных услуг, входящих в туристских продукт (услуги размещения, питания, трансферта, организации лечения, досуга и т.п.), так и специфические виды обслуживания конкретного контингента людей (табл. 17). Определяющим критерием служит цена путевки, включающая все издержки, налоги и пошлины, что весьма важно для обеспечения доступности данного вида социальной помощи.

Вместе с тем, преимущества получают организации-участники, имеющие опыт работы с инвалидами взрослыми и детьми, а также располагающие соответствующими условиями, оборудованием в виде подъемников, специального оборудованных лифтов и др.

Таблица 17

Сравнительная характеристика условий конкурсов по размещению заказов на поставку путевок для инвалидов, детей-инвалидов на санаторное лечение*

Наименование программы и заказчик	Источники финансирования	Оценка и критерии конкурсных предложений (заявок)
1. Открытый конкурс по размещению городского заказа на поставку путевок для пенсионеров и инвалидов в санатории средней полосы России в 2004 г. Заказчик – Департамент социальной защиты населения г. Москвы	Федеральный бюджет, городской бюджет, фонд компенсаций	1. Цена путевки, включающая все издержки, налоги и пошлины. 2. Сравнительная оценка конкурсной заявки по критериям: - стоимость одного койко-дня в 2-х местном номере со всеми удобствами; - распределение путевок по кварталам года; - медицинские услуги, включаемые в стоимость путевки, уникальные методики лечения, входящие в стоимость путевки; - опыт по обслуживанию пожилых и инвалидов; - кадровое обеспечение; - организация питания; - условия размещения; - местоположение; - бесплатная доставка отдыхающих от аэропорта (вокзала) к месту лечения и наоборот; - другие услуги, включаемые в стоимость путевки
П. Конкурс по закупке и поставке санаторно-курортных путевок для нужд инвалидов Московской области Заказчик – Комитет социальной защиты населения Московской области	Бюджет Московской обл., федеральный бюджет	Основной критерий – цена; - график и форма расчетов за поставленные путевки; - количество и качество предоставляемых услуг; - местонахождение санаторно-курортного учреждения.

* Разработано автором.

Представляется также необходимым дальнейшее совершенствование законодательной базы организации отдыха инвалидов. Хотя Федеральным законом «О социальной защите инвалидов в РФ»⁴⁶ указано, что органы исполнительной власти субъектов РФ создают условия инвалидам для беспрепятственного доступа к спортивным сооружениям, местам отдыха, культурно-зрелищным и другим учреждениям, но комплексного подхода к решению проблем социальной реабилитации инвалидов пока нет. Фактическая помощь им ограничивается выплатой пенсий. Бесплатные путевки на санаторно-курортное лечение и в дома отдыха могут получить, в порядке очереди, лишь неработающие инвалиды.

Проблема еще усложняется в связи с тем, что многие ранее доступные оздоровительные учреждения либо закрылись, либо перепрофилированы, что резко уменьшило контингент посещающий их людей с ограниченными возможностями. Особенно это отрицательно сказалось на инвалидах, для которых организованный отдых, санаторное лечение, путешествие являются мощным реабилитационным фактором.

Сравнительная характеристика условий конкурсов по размещению заказов на поставку путевок для детей, подростков, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также для молодежи и семей на период школьных каникул, дает результаты, аналогичные конкурсам по размещению заказов на поставку путевок для инвалидов, детей-инвалидов на санаторное лечение (табл. 18). Главным критерием служит цена путевки. Безусловно, такой подход к оценке конкурсантов нацеливает на сокращение нерациональных издержек и минимизацию уровня цен в условиях конкуренции. Ценовой критерий дополняет перечень качественных оценочных показателей, отражающих специфику требований к обслуживанию той или иной категории лиц.

⁴⁶ «О социальной защите инвалидов в РФ» от 24.10.95 г. № 181-ФЗ, ст. 15.

Таблица 18

Сравнительная характеристика условий конкурсов по размещению заказов на поставку путевок для детей, подростков, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также для молодежи и семей на период школьных каникул*

Наименование программы и заказчик	Источники финансирования	Контингент нуждающихся	Оценка и критерии конкурсных предложений (заявок)
1. Открытый конкурс по размещению городского заказа на поставку путевок для детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в оздоровительные лагеря круглогодично го действия в 2004 г. Заказчик – Департамент социальной защиты населения г. Москвы	Федеральный бюджет	1. Дети-инвалиды 2. Дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации	1. Цена путевки, включающая все издержки, налоги и пошлины. 2. Критерии оценки конкурсной заявки: - стоимость одного койко-дня; - опыт работы с детьми; - медицинские услуги; - кадровое обеспечение; - организация детского досуга; - организация питания; - условия размещения; - месторасположения; - организация бесплатной доставки в лагерь и обратно; - другие услуги, включенные в стоимость путевки.
П. Открытый конкурс на закупку путевок по отдыху и оздоровлению детей и подростков на 2004 г. Заказчик – Комитет социальной защиты населения Московской области	Федеральный бюджет, бюджет Московской области	1. Дети-инвалиды из малообеспеченных семей, дети-инвалиды, воспитывающиеся в интернатах, дети с хроническими заболеваниями. 2. Дети-сироты, воспитывающиеся в интернатах, дети из малообеспеченных семей. 3. Дети и подростки с девиантным поведением из малообеспеченных семей, дети-сироты, воспитывающиеся в интернатах.	Основной критерий – цена; - количество и качество предоставляемых услуг; - местонахождение оздоровительного учреждения.

<p>III. Конкурс по отбору организаций, оказывающих услуги по отдыху и оздоровлению детей, подростков, молодежи и семей в период школьных каникул 2004 г. Заказчик – Комитет по делам семьи и молодежи г. Москвы</p>	<p>Бюджет города Москвы</p>	<p>1. Дети из многодетных семей, чьи родители погибли при исполнении служебных обязанностей, дети из семей, находящихся в трудной жизненной ситуации.</p> <p>2. Дети из городского социального приюта, победители конкурса программ, дети, занимающихся в государственных (муниципальных) учреждениях, общественных организациях по месту жительства.</p> <p>3. Подростки «группы риска» (дети, занимающиеся в межрайонных центрах «Дети улиц».</p> <p>4. Семейный отдых (семьи льготных категорий), студенческий отдых.</p>	<p>1. Отдельные комнаты для проживания детей до 5 чел.</p> <p>2. Пищеблок.</p> <p>3. Помещения для кружковой работы, общего сбора лагеря, проведения дискотеки, спортивные сооружения, место для купания (бассейн, водоем), медкабинет с изолятором, охрана объекта.</p> <p>1. Отдельные комнаты для проживания до 6 чел.</p> <p>2. Комнаты для проживания воспитателей на 2 чел.</p> <p>3. Помещения для кружковой работы, общего сбора лагеря, проведения дискотеки, спортивные сооружения, место для купания (бассейн, водоем), медкабинет с изолятором, охрана объекта.</p> <p>1. Комнаты для проживания детей на 3-4 человека.</p> <p>2. Комнаты для проживания воспитателей на 2 чел.</p> <p>3. Комнаты для работы психологов, социальных воспитателей.</p> <p>4. Помещения для кружковой работы, общего сбора лагеря, проведения дискотеки, спортивные сооружения, место для купания (бассейн, водоем), медкабинет с изолятором, охрана объекта.</p> <p>1. Отдельные номера на 2-4 чел. с удобствами.</p> <p>2. Пищеблок, библиотека, игровая комната и т.п.</p>
---	-----------------------------	--	---

* Разработано автором.

Формирование предложения услуг социального туризма на условиях жесткой регламентации способствует экономии имеющихся ресурсов и обеспечивает их доступность малообеспеченным слоям населения. Однако

при этом практически не учитываются предпочтения потребителей, что ограничивает их права и свободу. В связи с этим, представляется целесообразным постепенное внедрение элементов маркетинга по отношению к социальным услугам по организации досуга, культурно-просветительским, спортивным и другим услугам.

С 2001 г. в Москве функционирует некоммерческая организация Благотворительный Фонд реализации программ социальной поддержки населения «Путь добра и милосердия»⁴⁷. Фонд является юридическим лицом, относится к некоммерческим организациям, не имеющим членства. Как некоммерческая организация, Фонд создан для осуществления общественно-полезной деятельности и аккумуляции денежных средств в следующих целях:

- поддержка и реализация программ, мероприятий, направленных на оказание материальной помощи, медицинскую и социальную реабилитацию малообеспеченных безработных лиц, нуждающихся в попечении, инвалидов и иных лиц, которые из-за своих физических и интеллектуальных особенностей испытывают затруднения в реализации своих прав и законных интересов;

- оказание помощи пострадавшим от стихийных бедствий, экологических, промышленных и иных катастроф, в результате этнических и иных конфликтов, жертвам репрессий, беженцам и вынужденным переселенцам;

- организация рабочих мест для граждан, нуждающихся в особой социальной защите, в т.ч. для увольняемых в запас военнослужащих и членов их семей, а также содействие их профессиональному обучению, переобучению и трудоустройству;

⁴⁷ Благотворительный Фонд «Путь добра и милосердия» создан в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, Федеральным законом «О некоммерческих организациях», его учредителем является ООО «Анита-тур».

- поддержка и реализация программ и мероприятий, направленных на укрепление престижа и роли семьи в обществе и государстве, на содействие духовному и физическому развитию человека в сферах образования, науки, культуры, искусства, спорта и т.п.;

Основные виды деятельности Фонда связаны с организацией и реализацией социальных, благотворительных и иных программ, направленных на лечение, реабилитацию и оздоровление нуждающихся лиц; туроператорской и турагентской деятельностью; проведением просветительских, культурно-досуговых, благотворительных мероприятий (лотереи, аукционы, концерты, спортивные мероприятия и т.п.); социальной и финансовой поддержкой малообеспеченных слоев населения и др.

Фонд вправе осуществлять предпринимательскую деятельность, соответствующую целям его устава, в т.ч. производить приносящие прибыль товары и оказывать услуги, отвечающие целям создания Фонда, приобретать и реализовывать ценные бумаги, имущественные и неимущественные права, создавать коммерческие организации в соответствии с действующим законодательством.

Фонд может иметь в собственности здания, сооружения, жилищный фонд, оборудование, инвентарь, денежные средства, ценные бумаги, а также в собственности или бессрочном пользовании земельные участки.

Источниками формирования имущества Фонда (в денежной и иных формах) являются:

- регулярные и единовременные поступления от учредителя;
- добровольные имущественные взносы и пожертвования;
- выручка от реализации товаров, работ, услуг;
- дивиденды (доходы, проценты), получаемые по акциям, облигациям, другим ценным бумагам и вкладам;
- доходы, получаемые от собственности Фонда;

- другие не запрещенные действующим законодательством поступления.

Деятельность Фонда осуществляется по двум основным направлениям: во-первых, путем участия в конкурсах различных департаментов и комитетов г. Москвы и Московской области, во-вторых, посредством разработки и реализации своих социальных программ.

Программа «Москва – столица добра и милосердия» направлена на оздоровление и приобщение к активному познавательному отдыху инвалидов, детей, оставшихся без попечения родителей, воспитанников детских домов и детских интернатных учреждений, иных социально незащищенных категорий граждан, одаренных детей, а также детские творческие коллективы (табл. 19).

Суть Программы состоит в разработке и организации индивидуально подобранного по медицинским показаниям и желанию получателя курса лечения, реабилитации, оздоровительного и культурного отдыха, как в черте города, так по России и за рубежом. По типам отдыха программа подразделяется на несколько направлений:

- Общеукрепляющее с лечением
- Общеукрепляющее без лечения
- Туристское.

Курс общеукрепляющего отдыха (с лечением и без) благополучатели смогут пройти в условиях санаториев, пансионатов и санаторно-курортных баз, расположенных как в московском регионе, так и на курортах других регионов.

Организация отдыха предполагает не только размещение в комфортных жилищно-бытовых условиях, но и оздоровительные, спортивные мероприятия, развлекательную, досуговую программу. С отдыхающими кроме того, планируется работа психологов, педагогов-специалистов по внешкольной работе, которые будут оказывать консультативные,

реабилитационные услуги, а также проводить различные психологические игры, тренинги.

Туристское обслуживание предполагает организацию путешествий по историческим, архитектурным, культурным местам.

Программой предусмотрено проведение работы по созданию базы данных по получателям благотворительной помощи, которым присваивается персональный номер, систематизируется подробная информация о видах полученной помощи, ее результатах и рекомендациях о дальнейшей реабилитации. К реализации мероприятий по данной программе фонд привлекает туристские и экскурсионные организации, имеющие соответствующие лицензии и хорошо зарекомендовавшие себя в этой области. Подобный же подход применяется при выборе санаториев и оздоровительных учреждений.

Реализация мероприятий по программе направлена на:

- повышение уровня и качества жизни детей с ограниченными возможностями;
- повышение эффективности реабилитационных мероприятий путем использования природного фактора;
- социально-средовая, духовная реабилитация инвалидов, создание предпосылок по обеспечению им равных возможностей их интеграции в общество;
- снижение нагрузки на социальные статьи бюджета города, повышение эффективности расходования средств, затрачиваемых на реабилитации инвалидов;
- обеспечение физического оздоровления, повышение психологической устойчивости, расширение круга общения инвалидов;
- обеспечение доступности для инвалидов памятников истории и культуры, других туристских ресурсов, а также необходимого уровня бытовых услуг вне привычных условий проживания;

- снижение социальной напряженности в среде данной категории москвичей.

Результативность программы характеризуется качественными показателями ее реализации в соответствии с графиком проведения основных мероприятий.

Финансовый контроль реализации программы осуществлялся ежемесячно Государственной налоговой инспекцией, Городским Благотворительным Советом путем предоставления отчетов соответствующей формы. Общественный контроль осуществляется Наблюдательным советом по Программе.

Вся информация, касающаяся реализации Программы открыта для заинтересованных лиц, отчетность о ходе реализации Программы направляется в Городской Благотворительный Совет, а также освещаются в средствах массовой информации.

Собственные ресурсы организации, которые использованы для реализации программы составляют около 20% от общей сметы программы. Кроме того, в рамках данной программы Фонд использовал следующие финансовые средства:

- добровольные взносы и пожертвования;
- благотворительные пожертвования, в том числе целевого характера, предоставленных гражданами и юридическими лицами в денежной и натуральной форме;
- доходы от внереализационных операций, включая доходы от ценных бумаг;
- доходы от разрешенной законом предпринимательской деятельности.

Задействованы также нематериальные ресурсы, в т.ч.: базовое компьютерное обеспечение; оргтехника; интеллектуальные продукты (психологические методики, авторские программы внешкольного воспитания

и творческого развития); услуги сторонних организаций в подборе и предоставлении квалифицированного и временного персонала для: оформления первичных документов благополучателей; ведения базы данных по лицам, получающим благотворительную помощь по программе; закупки оборудования, медикаментов, канцтоваров, формирования сухих пайков в дорогу; организации офисной работы, встречи и проводов групп на вокзалах; сопровождение групп в дороге и т.д. В выполнении программы использован труд волонтеров: в частности начальника транспортного отдела и врача.

Таблица 19

Характеристика Московской городской благотворительной программы оздоровительного лечения и реабилитации инвалидов, детей-инвалидов и других социально незащищенных жителей г. Москвы (апрель 2003 г. – декабрь 2003 г.), разработанной и реализуемой Благотворительным фондом «Путь добра и милосердия»*

Объекты благотворительной деятельности	Цель и задачи программы	Основные методы реализации программы	Ожидаемые результаты	Финансирование
Жители г. Москвы: - инвалиды I-III групп (дети и взрослые); - дети, оставшиеся без попечения родителей; - воспитанники детдомов и интернатов; - иные социально незащищенные категории граждан; - одаренные дети; - детские творческие коллективы.	Оказание материальной адресной помощи жителям г. Москвы – получателям благотворительной помощи для медицинской и социо-культурной реабилитации, повышения культурного и образовательного уровня, обеспечение доступности жизненных благ	Организация индивидуальных программ лечения, реабилитации, оздоровительного и культурного отдыха.	Охват мероприятиями 2500 москвичей, в т.ч. - санаторно-курортное лечение – 573 путевки; - детский и семейный отдых – 170 путевок; - материальная помощь (сухие пайки, новогодние подарки, медикаменты, одежды, техн. средств реабилитации инвалидов – 1500 шт.	Бюджетное финансирование – 10 млн. руб.; - собственный вклад – 2,5 млн. руб.

* Разработано автором

В условиях переходного периода сложилась неблагоприятная ситуация с социальной адаптацией детей-сирот: ежегодно из 15 тысяч выпускников детских сиротских учреждений в течение следующего года попадают на скамью подсудимых 5 тыс.; становятся бомжами 3 тыс. и лишь 10% более-менее благополучно устраиваются в самостоятельной жизни⁴⁸.

Целенаправленная политика Правительства Москвы и отношений детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, позволила достичь значительных успехов в области обеспечения социальных гарантий для данной категории, в частности, значительно укреплена материально-техническая база сиротских учреждений; организована работа по предоставлению летнего отдыха и оздоровления.

Ежегодно для 300 тыс. детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, организуется бесплатный отдых в здравницах Российской Федерации, стран СНГ.

Тем не менее, остается проблема несформированности системы медико-психолого-педагогической поддержки детей-сирот, организации жизни детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, вне сложившихся учреждений.

Дети-сироты, в силу их особого социального статуса, часто подвержены негативным реакциям на общественные процессы – апатии, потребительскому отношению к жизни, асоциальному поведению, они наиболее уязвимы для религиозных сект, преступных элементов, подвержены влиянию алкоголизма, наркомании.

В действующей государственной структуре социальной защиты населения и образования комплексному подходу к социализации детей-сирот до сих пор в силу разных причин не уделялось должного внимания.

⁴⁸ Данные Российского Детского Фонда.

Под социализацией принято понимать процесс усвоения ребенком социального опыта, культурных традиций и системы сложившихся общественных отношений, формирование жизненной позиции личности.

Специфика воспитания и обучения детей в учреждениях для детей-сирот не позволяет в полной мере решить вопросы социализации личности, адаптации, реабилитации и интегрирования детей-сирот в общество. Необходимо дополнить воспитательный процесс работой по нравственному воспитанию, культурному и творческому развитию, как комплексу мер по дальнейшей социализации воспитанника.

Социальная ориентация молодого человека, воспитание у него позитивных жизненных ценностей является основой его психологической, социальной, интеллектуальной и физической реабилитации.

Сложный процесс социализации предполагает решение трех главных проблем в обучении и воспитании ребенка-сироты: развитие его личности и межличностного общения; подготовку к самостоятельной жизни; профессиональную подготовку.

Программа «Социокультурной адаптации детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, воспитанников детских домов и иных детских интернатных учреждений г. Москвы на период 1У квартала 2004 – 2005 гг.» предлагает комплекс мер по ранней социализации детей-сирот путем расширения возможностей межличностного общения и предоставления вариативных программ по патриотическому воспитанию, культурному, образовательному и творческому развитию (табл. 20). Мероприятия программы являются значимым дополнением к существующей системе воспитания и образования детей-сирот, инициируют поиск новых образовательных и воспитательных форм. Одна из новых форм данной программы – использование каникулярного периода, а также выходных и праздничных дней не только в целях оздоровительного отдыха детей, но также и для реализации комплекса мероприятий, направленных на

всестороннее развитие личности воспитанников детских домов и детских интернатных учреждений.

Основная цель данной программы – организация системы мероприятий по социокультурной адаптации детей-сирот, а также детей, оставшихся без попечения родителей, предусматривающая комплекс мер по духовно-нравственному, патриотическому воспитанию; культурному, образовательному, физическому и творческому развитию. Для этого осуществляется решение следующих задач:

- расширение компенсаторных возможностей системы образования в работе с детьми, требующими специальных условий обучения, воспитания, развития и социальной адаптации;
- совершенствование процесса социализации;
- создание условий для успешного психологического и творческого развития;
- духовно-нравственное и патриотическое воспитание, воспитание позитивных жизненных ценностей;
- содействие расширению кругозора, повышению культурного, образовательного и интеллектуального уровня;
- создание необходимых условий для физического оздоровления и физического развития, повышение привлекательности здорового образа жизни;
- расширение сферы общения и приобщения к памятникам истории и культуры;
- профилактика табакокурения, алкоголизма, наркомании, антисоциального поведения, проявлений политического, национального и религиозного экстремизма в молодежной среде.

Программа нацелена на организацию комплекса мероприятий, разработанных для каждой из групп воспитанников с учетом педагогических и медицинских рекомендаций. Формирование групп осуществляется

Департаментом образования г. Москвы по различным признакам: «по интересам», по возрасту, по медицинским показаниям и пр.

Программа реализуется в период каникул и выходные, праздничные дни на базе здравниц и пансионатов. Программы вариативны и могут быть предложены в виде:

- тематических программ, включающих в себя мероприятия по одному из направлений (например: спортивная, патриотическая и пр.);
- комбинированных программ, включающих в себя мероприятия по нескольким направлениям (например: организация оздоровительного лагеря с проведением спортивных мероприятий и военизированных игр);
- разовых тематических акций.

Для детей, имеющих медицинские показания, организуется санаторно-курортное лечение в течение всего года на базе специализированных санаториев без отрыва от учебы. При этом группы формируются в соответствии с видом патологий и профилем лечебно-профилактического учреждения.

Выполнение программы оценивается по следующим результатам:

- успешной интеграции детей-сирот в современном обществе, приобретение ими необходимых навыков коммуникации и социально-средовой адаптации;
- созданием устойчивой мотивации к сохранению здоровья путем приобщения к физической культуре и спорту;
- формированием высоких нравственных качеств: гражданственности, патриотизма, готовности к выполнению гражданского долга, чувства гордости и верности своему Отечеству;
- повышением культурного и образовательного уровня, творческого развития;

- улучшения морально-психологического климата в детской и подростковой среде, воспитание позитивных жизненных ценностей, приоритета здорового образа жизни;

- физическое оздоровление и общее укрепление организма;

- снижения психологической и социальной напряженности в детской, подростковой среде, профилактика табакокурения, алкоголизма, наркомании, антисоциального поведения, проявлений политического, национального и религиозного экстремизма.

Финансовый контроль реализации программы осуществляется Государственной налоговой инспекцией, ежемесячно Департаментом образования г. Москвы путем предоставления отчетности соответствующей формы. Общественный контроль осуществляется Наблюдательным советом по Программе и представителем (куратором) от Департамента образования г. Москвы.

Таблица 20

Характеристика программы социокультурной адаптации детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, воспитанников детских домов и иных детских интернативных учреждений г. Москвы на период 1У кв. 2004 г. – 2005 г., разработанной и реализуемой Благотворительным фондом «Путь добра и милосердия»*

Объекты благотворительной деятельности	Цель и задачи программы	Основные методы реализации программы	Ожидаемые результаты	Финансирование
Дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, воспитанники детдомов и интернатов	Организация системы мероприятий по социокультурной адаптации детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей по духовно-нравственному, патриотическому воспитанию, культурному,	Организация групп по возрастному, тематическому признакам, медицинским показателям	<ul style="list-style-type: none"> - Социальная интеграция детей-сирот в современное общество; - физическое оздоровление и приобщение к физкультуре и спорту; - формирование нравственности и улучшение морально- 	<ul style="list-style-type: none"> Бюджетное финансирование – 60,0 млн. руб.; - собственный вклад – 7,0 млн. руб.; - внебюджетные источники – 5,1 млн. руб.

	образовательному, физическому, творческому развитию		психологического климата в детско-подростковой среде; - профилактика антисоциального поведения.	
--	---	--	--	--

* Разработано автором

Молодое поколение в переходный период находится в очень сложной социально-психологической ситуации, когда разрушены прежние устаревшие стереотипы поведения, ценностные ориентации, а выработка новых происходит медленно и хаотично.

Молодежь, и особенно дети, подростки, находясь под воздействием хронических, непрерывно возрастающих интенсивных стрессовых ситуаций, не готовы к их преодолению. Это побуждает искать средства, помогающие уходить от тягостных переживаний, вследствие чего возникает наркотизация детей и подростков, а также различные виды злоупотребления психоактивными веществами (ПАВ). В последнее десятилетие употребление психоактивных веществ превратилось в проблему, представляющую серьезную угрозу здоровью населения, экономике страны, социальной сфере и правопорядку.

По данным Государственного комитета Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ на начало 2003 г. на официальном учете в учреждениях здравоохранения России состояли около 45 тыс. несовершеннолетних потребителей наркотических средств, психотропных и иных одурманивающих веществ. Для получения реальной картины, эксперты Всемирной организации здравоохранения рекомендуют умножать цифру учтенных потребителей наркотиков на коэффициент от 20 до 50.

В Московской области по данным на конец 2001 года на учете в наркологических диспансерах состоит более 3 тыс. несовершеннолетних,

употреблявших или употребляющих наркотические средства или психотропные вещества⁴⁹.

Общество столкнулось с реальной незащищенностью детей и подростков от экспансии ПАВ. Система выявления потребителей наркотиков на ранней стадии практически отсутствует. Существовавшие в нашей стране детские и молодежные общественные организации, военно-спортивные клубы не находят должной государственной поддержки. Серьезно подорвана система организации летнего досуга детей и подростков. Забыта практика организации работы с подрастающим поколением по месту жительства.

Сложившаяся на территории Московской области обстановка диктует необходимость организации эффективной профилактической работы.

Согласно классификации ВОЗ, профилактику заболеваний принято разделять на первичную, вторичную и третичную. Первичная направлена на предупреждение болезней, вторичная подразумевает способы сдерживания темпа их развития и предупреждение осложнений, а третичная представляет собой комплекс реабилитационных воздействий на больных. Таким образом, вторичную и третичную профилактику можно отнести к условным, т.к. они направлены на выявление ранних стадий болезни (вторичная профилактика), на предотвращение рецидивов (третичная профилактика) и принудительное лечение далеко зашедших хронических случаев.

Первичная профилактика предполагает комплекс социальных, образовательных и медико-психологических мероприятий, предупреждающих употребление ПАВ. Объектами первичной профилактики являются лица, не употребляющие ПАВ, и лица «группы риска».

В первую очередь, к группе риска следует отнести детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. К ним относятся дети, оставшиеся без попечения родителей; дети-инвалиды; дети, имеющие

⁴⁹ Закон Московской области от 21.12.2001 № 234/2001-ОЗ «Об областной целевой программе «Комплексные меры противодействия незаконному потреблению наркотических средств, психотропных веществ и их незаконному обороту на территории Московской области на 2002-2004 годы».

недостатки в развитии, психическом или физическом; дети – жертвы вооруженных и межнациональных конфликтов, экологических и техногенных катастроф, стихийных бедствий; дети из семей беженцев и вынужденных переселенцев; дети, оказавшиеся в экстремальных условиях; дети – жертвы насилия; дети, отбывающие наказание в виде лишения свободы в воспитательных колониях; дети, находящиеся в специальных учебно-воспитательных учреждениях; дети, проживающие в малообеспеченных семьях; дети с отклонениями в поведении; дети, жизнедеятельность которых объективно нарушена в результате сложившихся обстоятельств и которые не могут преодолеть данные обстоятельства сами или с помощью семьи.

Задача предупреждения употребления ПАВ только на основе негативно-ориентированного подхода принципиально не может быть решена, так как не устраняются причины, порождающие психическую и личностную дезадаптацию и побуждающие детей и подростков вновь обращаться к алкоголю, наркотикам и прочим ПАВ.

Представляется, что стратегическим приоритетом первичной профилактики следует рассматривать создание системы позитивной профилактики, которая ориентируется не на патологию, а на защищающий от ее возникновения потенциал здоровья; освоение и раскрытие ресурсов психики и личности, поддержку молодого человека и помощь ему в самореализации собственного жизненного предназначения.

Вторичная профилактика связана с комплексом социальных, образовательных и медико-психологических мероприятий, предупреждающих формирование зависимости у лиц, эпизодически употребляющих ПАВ. Комплекс мероприятий вторичной профилактики направлен на полное прекращение дальнейшего приема ПАВ и восстановление личностного и социального статуса.

Объекты вторичной профилактики – лица, эпизодически употребляющие ПАВ, но не обнаруживающие признаков зависимости. В

первую очередь, это дети и подростки, состоящие на учете в наркологических диспансерах, комиссиях по делам несовершеннолетних.

Особенностью данного вида профилактики является индивидуальный подход в отношении коррекции поведения, цель которого изменение дезадаптивных моделей поведения риска на модель здорового поведения, и предотвращение, в первую очередь, психологической зависимости. Поскольку основной задачей становится формирование новой мотивации и развитие социально-поддерживающей сети, работа в рамках данного направления должна проводиться параллельно: и индивидуально, и группе поддержки.

Согласно сложившейся системе профилактики употребления ПАВ в России, первичной профилактикой преимущественно занимается система образования (в основном образовательные учреждения среднего звена – школы, профессиональные училища), а вторичной – медицинские учреждения, в первую очередь, наркологические диспансеры. Однако, предпринимаемые меры недостаточны для комплексного решения вопроса. Необходимо объединить усилия всех заинтересованных структур для организации профилактической работы по предотвращению употребления ПАВ.

Зарубежный опыт показывает, что в профилактике потребления ПАВ необходимо учитывать принцип межведомственного взаимодействия. Служба первичной и вторичной профилактики должна объединять усилия специалистов и организаций различных профилей: медицинской службы, системы общественного образования, органов внутренних дел, социальных служб, служб занимающихся проблемами семьи и молодежи. Необходимо привлечь к целенаправленной работе по профилактике употребления ПАВ учреждения культуры и спорта, досуговые учреждения области. Целесообразно использовать оздоровительный потенциал здравниц и услуги социального туризма.

Цель программы «Профилактика алкоголизма, наркомании и употребления психоактивных веществ (ПАВ) среди детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в Московской области на 2005 г.» (табл. 21) – организация профилактической работы по предотвращению употребления алкоголя, наркотиков и других психоактивных веществ среди детей.

Предполагается решение следующих задач:

- организация медико-психологической помощи, предоставление действенных услуг по профилактике употребления ПАВ;
- изменение ценностного отношения детей и подростков к алкоголю и наркотикам, формирование личной ответственности за свое поведение, обуславливающие снижение спроса на ПАВ в детско-молодежной среде;
- сдерживание вовлечения детей и молодежи в прием наркотических средств за счет пропаганды здорового образа жизни, формирования антинаркотических установок и профилактической работы;
- создание необходимых условий для физического оздоровления и общего укрепления организма детей;
- организация обучения специалистов образования и социальной сферы технологиям проведения профилактической работы с детьми и молодежью, технологиям инициации и разработки программ и проектов по профилактике злоупотребления ПАВ среди детей и подростков.

Физическая культура и спорт, как часть общей культуры человека, здорового образа жизни, во многом определяет поведение его в учебе, на производстве, в быту, в общении, способствует решению социально-экономических, воспитательных и оздоровительных задач. Именно поэтому развитие физической культуры и спорта – одна из приоритетных задач Правительства Московской области.

На начало года в области имелись 174 спортивные школы: 7 школ высшего спортивного мастерства: 53 специализированных детско-юношеских

школ олимпийского резерва; 114 детско-юношеских спортивных школ, с

Таблица 21

Характеристика программы «Профилактика алкоголизма, наркомании и употребления психотропных веществ среди детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в Московской области на 2005 г., разработанной и реализуемой Благотворительным фондом «Путь добра и милосердия»*

Объекты благотворительной деятельности	Цель и задачи программы	Основные методы реализации программы	Ожидаемые результаты	Финансирование
<p>По программе первичной профилактики:</p> <ul style="list-style-type: none"> - дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации, - дети, оставшиеся без попечения родителей; - дети-инвалиды; - дети-жертвы вооруженных и межнациональных конфликтов, катастроф, стихийных бедствий, дети из семей беженцев и переселенцев, дети, оказавшиеся в экстремальных условиях, жертвы насилия; дети, отбывающие наказание в виде лишения свободы в воспитательных колониях; дети из малоимущих семей; дети с отклонениями в поведении. <p>По программе вторичной профилактики: дети, состоящие на учете в наркодиспансерах, комиссиях по делам несовершеннолетних.</p> <p>Обучение и дополнительная подготовка педагогических и социальных работников</p>	<p>Организация профилактической работы по предотвращению употребления алкоголя, наркотиков, психотропных веществ среди детей</p>	<p>Организация групп первичной профилактики по 20-25 чел., для профилактики ческих занятий (лекций, семинаров, тренингов, занятий спортом, оздоровительными мероприятиями) в течение 14/24 дней, групп; вторичной профилактики по 10-20 чел. в течение 28 дней.</p>	<p>Повышение эффективности профилактической работы среди детей и подростков; повышение уровня защищенности подростков и молодежи от алкоголизма, ВИЧ-инфекции, наркомании, агрессивности и др. антисоциальных явлений; повышение уровня методической и социально-психологической подготовки специалистов по работе в детской и молодежной среде</p>	<p>- Бюджет – 79,8 млн. руб.;</p> <p>- собственный вклад – 7,8 млн. руб.;</p> <p>- внебюджетные источники – 5,6 млн. руб.</p>

* Разработано автором

общим количеством занимающихся детей и подростков 118,7 тыс.чел. (в возрасте от 6 до 15 лет 102,3 тыс.чел.)⁵⁰. Таким образом, учреждения дополнительного образования спортивной направленности, составляя организационную структуру детско-юношеского спорта, охватывают практически каждого восьмого ребенка.

Созданная сеть спортивных учреждений включает детей в социально-культурные отношения, осуществляет процесс регуляции их поведения и открывает значительные возможности целенаправленного воздействия не только на физическое, но и духовное развитие ребенка. Полифункциональный характер сферы проявляется в том, что физическая культура и спорт – это развитие физических, эстетических и нравственных качеств человеческой личности, организация общественно-полезной деятельности, досуга, профилактика заболеваний, воспитание подрастающего поколения, физическая и психоэмоциональная рекреация и реабилитация, зрелище, коммуникация и т.д. Таким образом, целью деятельности спортивных школ является не только подготовка спортивного резерва в сборные команды области и России, но и всестороннее развитие личности воспитанников.

В Московской области ведется интенсивное развитие сети физкультурно-спортивных сооружений, но тем не менее многие спортивные объекты не отвечают современным требованиям. Поэтому Правительством Московской области принят ряд нормативных правовых актов, направленных на строительство и реконструкцию спортивных объектов (Постановлением Правительства Московской области от 25.12.2002 № 617/46 и др.). Область испытывает затруднения в обеспечении спортсменов современным оборудованием и укомплектованными необходимым инвентарем базами для

⁵⁰ Доклад заместителя председателя Комитета по физической культуре и спорту Московской области Маслова Н.В. «Об итогах работы муниципальных спортивных школ и СДЮШОР Мособлспорткомитета за 2003 год».

проведения учебно-тренировочных, спортивных, спортивно-массовых мероприятий.

Программа «Содействие развитию физической культуры и спорта в Московской области на 2005-2008 гг.» предлагает использовать потенциал оздоровительных баз, здравниц и пансионатов, расположенных в экологически чистых районах Московской области и других регионов⁵¹ (табл. 22).

Особое внимание следует уделять поддержке спорта среди инвалидов в области. Адаптированные виды спорта представляют собой удачное сочетание физических, психологических и социальных воздействий, отвечающих основным принципам реабилитации инвалидов. Во-первых, психологическое воздействие спортивных игр и соревнований в адаптированном варианте облегчает компенсацию физических, психических и социальных изменений личности больного, нормализуя социальную значимость, повышая психоэмоциональную устойчивость в условиях стресса. Во-вторых, дозированное применение повышенных физических нагрузок при занятиях спортом выявляет резервные возможности организма, ускоряя процессы реадaptации. В-третьих, повышение коммуникативной активности, развитие взаимодействия больных, а также социальная поддержка в условиях соревнований имеют большое значение как в семейно-бытовой сфере, так и в процессе подготовки к трудовой деятельности в производственном коллективе или на дому.

Сдерживающим фактором улучшения работы с инвалидами является слабая материально-техническая база спортивно-оздоровительных клубов⁵². В настоящее время в области работают 38 спортивно-оздоровительных клубов по работе с инвалидами, в которых занимаются 1500 человек. Клубы слабо

⁵¹ Данная программа Фонда является подпрограммой Программы Правительства Московской области «Развитие детско-юношеского спорта» в Московской области на период 2005-2008 годы».

⁵² Постановление Коллегии комитета по физической культуре и спорту Московской области от 28.08.2003 № 8/3 «О состоянии физкультурно-оздоровительной работы с инвалидами в городах и районах Московской области».

оснащены спортивным инвентарем и оборудованием, находятся, в основном, в подвальных помещениях. Не везде спортивные сооружения в Московской области оборудованы специальными приспособлениями для беспрепятственного посещения инвалидами спортивных мероприятий и соревнований.

Целью данной подпрограммы является поддержка деятельности спортивных организаций Московской области путем предоставления оздоровительных, спортивных баз, пансионатов, здравниц для проведения спортивных мероприятий; укрепление материально-технической базы и иные виды помощи спортивным организациям.

Основными задачами являются:

- укрепление материально-технической базы для занятий физической культурой и спортом;
- создание условий для эффективной системы подготовки спортсменов;
- обеспечение непрерывности и преемственности учебно-тренировочного и воспитательного процессов в системе детско-юношеского спорта;
- использование природного фактора для улучшения качества процесса физического воспитания населения, особенно среди детей и молодежи;
- формирование устойчивой мотивации к регулярным занятиям физической культурой и спортом, навыков здорового образа жизни, особенно среди детей и молодежи;
- развитие спорта инвалидов и создание условий для беспрепятственного доступа инвалидов на спортивные сооружения для занятий и участия в соревнованиях;
- содействие координации деятельности государственных органов и общественных организаций в сфере детско-юношеского спорта.

Таблица 22

Характеристика подпрограммы программы Правительства Московской области «Развитие детско-юношеского спорта в Московской области на период 2005-2008 гг.» - Заказчик – Комитет по физической культуре и спорту, разработанной и реализуемой Благотворительным фондом «Путь добра и милосердия»*

Объекты благотворительной деятельности	Цель и задачи программы	Основные методы реализации программы	Ожидаемые результаты	Финансирование
Спортивные организации и школы Московской области, включая спортивные организации и объединения инвалидов	Поддержка деятельности спортивных организаций Московской области путем предоставления оздоровительных, спортивных баз, пансионатов, здравниц для проведения спортивных мероприятий, укрепления материально-технической базы	Поиск, подбор и предоставление (включая транспортное обслуживание) оздоровительных спортивных баз, пансионатов, здравниц для организации спортивных сборов и тренировок, оздоровительного отдыха спортсменов, проведения соревнований, спортивных праздников, оказания помощи спортивным организациям инвалидам в приобретении спортивного инвентаря, экипировки, ремонта и оснащения помещений для занятий спортом	-Увеличение числа детей и подростков регулярно занимающихся в спортивных школах; - укрепление здоровья детей и повышение мастерства спортсменов; - профилактика наркомании, алкоголизма, криминализации; - улучшение материально-технической базы спорта; - развитие спорта инвалидов, обеспечение доступа их на спортивные сооружения и соревнования.	- бюджет – 239 млн. руб.; - собственный вклад Фонда – 22,9 млн. руб.; - внебюджетные источники – 24,3 млн. руб.

* Разработано автором

Основой настоящей подпрограммы является поиск, подбор и предоставление (включая транспортное обслуживание) оздоровительных, спортивных баз, пансионатов, здравниц для организации следующих спортивных мероприятий:

- спортивных сборов и тренировок;
- оздоровительного отдыха спортсменов;
- проведения соревнований;
- проведения массовых спортивных праздников.

Мероприятия проводятся в соответствии с Единым календарным планом физкультурно-оздоровительных, спортивных и спортивно-массовых мероприятий, утверждаемым на каждый текущий год Комитетом по физической культуре и спорту Московской области.

3.2. Совершенствование социальных технологий в сфере социального туризма

Традиционная российская система социальной защиты была ориентирована на предоставлении льгот, дотаций, пособий за определенные заслуги отдельным категориям населения, что соответствовало официальной идеологии. Проблема помощи нуждающимся и смягчения бедности наиболее остро обозначилась с началом рыночных реформ. Однако сохранение традиционных подходов и так называемое «плоское» распределение социальной помощи без различий между бедными и теми, кого нельзя отнести к этой категории, незначительный размер социальных пособий, проявились в ограниченности предоставляемой помощи, вследствие чего преобладающая часть малообеспеченных ее вообще не получала⁵³.

⁵³ Калашников С.В. Становление социального государства в России. – М.: ЗАО «Изд-во «Экономика», 2003. С. 150-151.

Свидетельством распределения социальных дотаций и льгот без связи с реальной нуждаемостью и как временное решение проблемы могут служить данные выборочных обследований получателей по десятипроцентным группам населения в 2002 г (табл. 23). На долю получателей первой децильной группы с наименьшими располагаемыми ресурсами приходится всего 6,4%, тогда как на десятую децильную группу с наибольшими располагаемыми доходами – 12,8% от объема перечисленных льгот и дотаций. Следует отметить, что процентная доля социальной помощи, получаемой нижней децильной группой населения составляла в Польше 20%, в Венгрии и Болгарии – 27%, в Эстонии – 35%⁵⁴.

Особенно показательно в отношении несправедливости распределения дотаций и льгот на оплату отдыха, когда на долю первой децильной группы населения приходится 2,0%, а десятой (наиболее высокодоходной) децильной группы – 25% от объема соответствующих выплат.

Таблица 23

Распределение получателей дотаций и льгот по 10-процентным группам населения в 2002 г.*

(по материалам выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств; в процентах)

	Получатели хотя бы одного из перечисленных видов дотаций и льгот	Получатели дотаций и льгот на								
		питание	оплату транспортных расходов	оплату жилья и коммунальных услуг	ремонт, строительство и покупку жилья	оплату отдыха	медицинское обслуживание	содержание детей в детских дошкольных учреждениях	обучение детей и взрослых	другие цели
Все получатели	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
в том числе по 10-										

⁵⁴ Там же. С. 150.

процент ным группам обследуемо го населения:										
первая (с наименьши ми располагае мыми ресурсами)	6,4	7,3	6,1	1,7	6,7	2,0	7,3	7,3	7,0	5,5
вторая	8,1	7,8	7,9	9,2	8,5	3,3	8,3	8,3	7,4	7,9
третья	9,5	8,8	9,5	7,7	9,8	5,0	9,2	9,1	8,5	9,1
четвертая	10,5	8,9	10,5	9,9	10,7	6,8	10,7	11,5	10,7	10,1
пятая	11,3	11,9	11,0	10,3	11,3	8,3	12,5	13,8	8,4	10,4
шестая	11,0	12,4	11,0	8,1	10,8	9,3	12,1	11,6	10,3	11,3
седьмая	10,8	11,8	10,8	9,6	10,4	11,4	11,0	14,9	15,3	10,9
восьмая	9,3	10,9	9,7	7,0	8,7	14,6	8,1	8,3	12,7	8,3
девятая	10,3	9,7	10,0	18,4	10,6	14,3	10,7	7,6	10,1	10,0
десятая (с наибольши ми располагае мыми ресурсами)	12,8	10,5	13,5	18,1	12,5	25,0	10,1	7,6	9,6	16,5

* Социальное положение и уровень жизни населения России. 2003 / Госкомстат РФ. – М., 2003. С. 183

Отсутствие объективного учета действительных интересов и потребностей различных групп населения проявляется в просчетах при структурировании субъектов социальной политики и определении приоритетов в комплексе практических мер по ее реализации. Особенно это важно для тех видов социальной помощи, где социальные выплаты и льготы имеют преимущественно нестраховой характер, в т.ч. оплата отдыха, содержание детей в детских дошкольных учреждениях и др.

Все более насущными становятся, по нашему мнению, задачи создания современных социальных технологий, направленных на преодоление социального неравенства и социальной несправедливости. Современное понимание социальной справедливости связывается в основном

с распределительной справедливостью⁵⁵, которая не может быть реализована без внешнего вмешательства. Реализуя справедливость, как естественное право человека на удовлетворение своих социальных потребностей в приемлемом уровне жизни, социальной защите и минимальных социальных благах, государство берет на себя реализацию этой функции, осуществляя насильственное перераспределение. В связи с этим, возникает необходимость создания социальных технологий, позволяющих достаточно полно и эффективно выполнять перераспределительные процессы.

Социальные технологии, как представляется, должны включать методические подходы к анализу социально-экономических ситуаций и решению социальных проблем, а также разработку комплекса мер по их практической реализации.

Преобладающая часть социально значимых благ являются благами совместного потребления с избирательностью, альтернативностью использования. Избирательность в практическом аспекте означает необходимость использования социально-экономических критериев отбора, которые позволяют адекватно оценить сложившуюся ситуацию, соизмерить социальные затраты и социальные выгоды.

Российская практика отбора нуждающихся в услугах социального туризма, как представляется, складывается по двум основным направлениям: на работе, во-первых, с учреждениями, специализирующимися на социальном обслуживании отдельных категорий граждан (детские дома, школы-интернаты, учреждения социального обслуживания престарелых и инвалидов и т.п.); во-вторых, с нуждающимися семьями либо отдельными лицами через систему государственного социальной защиты.

Если процедура отбора осуществляется специализированными учреждениями социальной защиты, контингент подопечных лиц которых

⁵⁵ Калашников С.В. Функциональная теория социального государства. - М.: ЗАО «Изд-во «Экономика», 2002. С. 147-148.

довольно однороден, то формирование групп потенциальных потребителей (туристов) идет по каким-либо конкретным признакам: «по интересам», по возрасту, по медицинским показаниям и др.

При работе с нуждающимися семьями или отдельными лицами перед органами государственного социального обеспечения встает проблема поиска дополнительных критериев отбора, поскольку, количество заявлений о потребности в социальных услугах значительно превышает выделяемое число путевок.

Поскольку потребности в организованном отдыхе, санаторно-курортном оздоровлении, туризме не относятся к первым жизненно важным потребностям, ресурсы на них выделяются по остаточному принципу, то и практика отбора нуждающихся строится в зависимости от их активности и настойчивости. Отсутствие обоснованных методических подходов к определению приоритетов нуждаемости ведет к случайному распределению, несправедливому предоставлению льгот. Тем не менее представляется важным изучение отечественного и зарубежного опыта оценки нуждаемости в социальной защите населения.

Решение неотложных социальных проблем и выработка новых подходов в социальной политике в нашей стране происходили параллельно с экономическими реформами. Начиная с 1992 г. осуществлялась адресная социальная поддержка семей с несовершеннолетними детьми, основывавшаяся на учете особенностей различных групп населения и типов семей (многодетные, неполные и т.п.). Впоследствии для усиления адресности социальной поддержки семей с детьми федеральным законодательством был введен учет доходов семьи при предоставлении права на пособие. Одновременно изменились организация и порядок выплаты пособий, начиная с 1997 г. субъекты Федерации получили право передавать

функции назначения и выплаты пособий от предприятий, учреждений, организаций территориальным органам социальной защиты населения⁵⁶.

Бесперспективность попыток решить социальные проблемы путем увеличения финансирования, необходимость повышения эффективности программ социальной помощи и социальных расходов, стремление усилить обоснованность предоставления социальных льгот и пособий, поиск возможностей создания заинтересованности конкретного человека в защите от многих социальных рисков потребовали уточнения принципов социальной политики⁵⁷. В ее основу были заложены такие принципы как признание семьи, а не отдельного гражданина в качестве основного объекта социального помощи; постепенный переход к адресным компенсациям нуждающимся; укрепление государственных гарантий, в т.ч. на федеральном уровне, с тем чтобы социальные услуги, предоставляемые населению в пределах установленных норм, оплачивались своевременно и в полном объеме; перевод социальной защиты обеспеченных семей преимущественно на страховую основу.

Перемены, произошедшие в России в течение переходного периода, отрицательно сказались на средних показателях уровня жизни населения и социальных стандартах, вследствие чего официальный уровень бедности к началу 1999 г. достиг рекордной величины - 38%⁵⁸. Хотя центральное место нуждающихся в социальной поддержке занимали семьи с несовершеннолетними детьми и пенсионеры, однако анализ бедности в России свидетельствовал о том, что ни одна группа или категория не может быть выделена в качестве приоритетного субъекта социальной политики, но при этом ни одна группа нуждающихся не может быть оставлена без внимания.

⁵⁶ Постановление Правительства РФ «О внесении изменений и дополнений в Положение о порядке назначения государственных пособий гражданам, имеющим детей», февраль 1997 г.

⁵⁷ Сысуев О. Нам необходимо научиться жить по средствам. // Человек и труд, 1997, № 1. С. 5-6.

⁵⁸ Бедность в России: меняются ли тенденции? // Человек и труд, 2001, № 7. С. 19.

В целях адресности и рационального использования бюджетных средств был принят Федеральный закон «О государственной социальной помощи», который установил правовые и организационные основы оказания государственной социальной помощи малоимущим слоям или малоимущим одиноко проживающим гражданам. Для совершенствования условия реализации принципа адресности социальной помощи предусмотрены посредством федерального законодательства правовые нормы по учету различных видов доходов, при этом будут варьироваться в региональном разрезе, в зависимости от бюджетных возможностей территорий, уровня жизни и занятости населения, методические подходы по их обеспечению. Необходимость региональной дифференциации подтверждается при сопоставлении таких социально-экономических показателей регионов, как индекс потребительских цен на товары и услуги, стоимость фиксированного набора потребительских товаров и услуг, стоимость минимального набора продуктов питания, динамика реальных доходов населения, которые показывают значительные отклонения от среднероссийских показателей (табл. 24).

Таблица 24

Некоторые основные показатели социально-экономического положения
регионов Российской Федерации в 2003 году*

Федеральные округа	Индекс потребительских цен на товары и услуги в декабре в % к декабрю 2002 г.	Стоимость фиксированного набора потребительских товаров и услуг в декабре в % к среднероссийской стоимости	Стоимость минимального набора продуктов питания в декабре в % к среднероссийской стоимости	Реальные денежные доходы населения, декабрь в % к декабрю 2002 г.
Российская Федерация	112,0	100	100	121,1
Центральный Федеральный округ	111,7	106	101	132,6
Северо-Западный	113,2	105	108	116,3

федеральный округ				
Южный федеральный округ	110,8	91	91	121,9
Приволжский федеральный округ	112,2	90	92	119,1
Уральский федеральный округ	110,3	103	104	122,1
Сибирский федеральный округ	112,8	98	100	115,0
Дальневосточный федеральный округ	112,8	133	131	118,5

* Составлено автором по: Российская газета. www.rg.ru.

Стремление в полной мере реализовать адресную направленность социальной защиты на региональном уровне столкнулось с серьезными методологическими трудностями установления социально-экономических критериев отбора наиболее нуждающейся части населения⁵⁹. Применение в качестве критерия душевого дохода ниже прожиточного минимума осложнялось нерегулярностью выплат всех видов денежных доходов, а также сокрытием истинной величины доходов населением.

Материалы выборочных наблюдений и обследований бюджетов домашних хозяйств свидетельствуют о том, что четвертая часть населения России имеет денежные доходы ниже величины прожиточного минимума (табл. 25). Наибольшую долю малообеспеченных среди населения соответствующей демографической группы имеют дети в возрасте от 7 до 16 лет (32,6% в 2002 г.), молодежь в возрасте до 31 года - 26,2%, женщины в возрасте от 31 до 55 лет - 28,4%. Распределение общей численности граждан с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума показывает,

⁵⁹ Римащевская Н.М., Бочкарева В.К., Мигранова Л.А. Оценка нуждаемости семей в социальной защите на основе балльной методики: первые результаты практической реализации. В кн.: Российские реформы: социальные аспекты. - М.: Высшая школа, 1999. С. 160-162.

что основные тяготы бедности приходится на детей в возрасте от 7 до 16 лет и молодежь в возрасте до 31 года (суммарно 40,3% в 2002 г.), и на женщин в возрасте от 31 года и старше (суммарно 31,5%).

Таблица 25

**Численность и половозрастной состав населения с денежными доходами
ниже величины прожиточного минимума***

(на основе материалов выборочных обследований бюджетов домашних хозяйств)

	Млн. человек			В процентах от численности населения соответствующей демографической группы			Распределение общей численности населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, процентов		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Все население с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума	41,9	39,4	35,8	28,9	27,3	25,0	100	100	100
в том числе:									
дети в возрасте:									
до 7 лет	2,5	2,3	2,1	27,1	25,4	23,0	6,0	5,9	5,8
от 7 до 16 лет	7,4	6,8	5,8	37,2	36,3	32,6	17,6	17,3	16,2
молодежь в возрасте от 16 до 31 лет	9,4	9,1	8,7	29,1	27,8	26,2	22,4	23,0	24,1
женщины в возрасте от 31 до 55 лет	8,7	8,4	7,6	32,9	31,3	2,4	20,9	21,3	21,3
мужчины в возрасте от 31 до 60	7,6	7,1	6,5	27,5	25,9	23,7	18,2	18,1	18,1

лет									
женщины 55 лет и старше	4,5	4,0	3,6	21,3	19,5	17,8	10,6	10,2	10,2
мужчины 60 лет и старше	1,8	1,7	1,5	19,4	17,7	6,3	4,3	4,2	4,3

* Социальное положение и уровень жизни населения России. 2003 / Госкомстат РФ. - М.: 2003. С. 146.

Основными категориями малообеспеченного населения являются по данным за 2002 г. городские жители - 62,7% от общей численности малообеспеченного населения, работающие по найму - 42,8%, что объясняется низким уровнем оплаты труда и нерегулярностью ее выплат, пенсионеры неработающие и по старости - 27,0% (табл. 26).

Таблица 26

Распределение численности малоимущего населения по основным социальным категориям*
(по материалам выборочных обследований бюджетов домашних хозяйств, в процентах)

	Из общей численности населения соответствующей категории				Распределение общей численности малоимущего населения ¹	
	малоимущее		крайне бедное			
	2000	2002	2000	2002	2000	2002
Все население	52,4	44,2	17,3	11,5	100	100
проживающие:						
в городской местности	48,8	40,0	14,9	8,9	66,9	62,7
в сельской местности	62,1	55,9	23,7	18,5	33,1	37,3
работающие по найму	47,8	39,7	14,4	9,2	41,7	42,8
неработающие пенсионеры	45,8	37,6	11,5	7,3	16,1	13,8
пенсионеры по старости ²	41,1	31,3	9,3	5,5	14,3	13,2
пенсионеры по инвалидности	56,1	50,4	19,0	14,2	2,5	3,0
пенсионеры по случаю потери	62,4	58,0	22,3	15,6	1,5	1,8

кормильца						
получатели социальных пенсий	63,3	51,0	20,9	13,4	0,2	0,2
стипендиаты	53,3	48,6	15,3	11,4	1,8	1,9
получатели пособия на ребенка до 1,5 лет	57,5	57,0	24,2	20,2	0,8	0,8
получатели пособия по безработице	75,7	71,6	34,4	26,4	0,8	0,7

¹ При формировании показателей распределения малоимущих домашних хозяйств по различным социальным категориям применялась эквивалентная шкала, позволяющая привести среднедушевые располагаемые ресурсы различных по размеру домашних хозяйств к сопоставимому уровню.

² До 2002 г. - включая пенсионеров, получающих пенсии за выслугу лет.

Балльная методика оценки нуждаемости семей базируется на использовании показателя потенциальных потребительских расходов, на основе которых определяются наиболее нуждающиеся категории населения⁶⁰. Согласно данному методическому подходу, право на пособие по нуждаемости имеют семьи, душевые потенциальные потребительские расходы которых не превышают величину регионального прожиточного минимума. Назначение пособий осуществляется на заявительной основе после предоставления в органы социального обеспечения документально подтвержденных сведений о доходах, составе семьи, жилищных условиях и принадлежащей членам семьи недвижимости.

Экспериментальная апробация этой методики показала, что при использовании показателя потенциальных потребительских расходов для оценки степени нуждаемости семей, многие домохозяйства, имеющие официальные душевые доходы (зарплату в формальном секторе экономики,

⁶⁰ Методика расчета потенциальных потребительских расходов. Альтернативные подходы к измерению бедности. В кн.: Экономические реформы и развитие человеческого потенциала». - М.: 1997.

пенсии, стипендии, социальные пособия), величина которых не превышает прожиточного минимума, не являются бедными по показателю потенциальных потребительских расходов. Поскольку возникла вероятность обращения за пособием всех тех, чьи официальные душевые доходы ниже прожиточного минимума, то практически половина семей получила бы отказ по показателю потребительских расходов. Поэтому в балльную методику введен показатель административной границы бедности на уровне ниже прожиточного минимума, например, в Волгоградской области в ходе эксперимента он был установлен в размере половины прожиточного минимума.

Заявитель, по данной методике, мог получить отказ в назначении пособия по двум причинам: во-первых, отказывают всей семье, если ее душевые потенциальные потребительские расходы больше прожиточного минимума; во-вторых, хотя объектом социальной защиты является семья в целом, причем она расчетно имеет право на пособие, из числа получателей могут быть исключены отдельные ее члены, в т.ч. трудоспособные неработающие лица (за исключением зарегистрированных безработных, матерей, имеющих детей в возрасте до 3 лет, лиц, осуществляющих уход за инвалидами 1 группы и престарелыми старше 80 лет). В экспериментальных условиях оба эти фактора показали высокую значимость в силу таких причин, как теневая занятость, скрытая безработица и т.п. Особенно это характерно для сельских жителей, т.к. проживание в сельской местности ведет к недооценке потенциальных потребительских расходов, а, следовательно, снижает вероятность назначения пособия. Оценка результатов пилотной программы привела к необходимости обоснования дифференцированных показателей потенциальных потребительских расходов для городских и сельских жителей.

Применение балльной методики и, в частности, ее основного критерия душевых доходов ниже административной границы бедности, выявило в

качестве новых получателей социальной помощи ранее не имевших права на это пособие, во-первых, «новых бедных» (т.е. семьи, состоящие из трудоспособной супружеской пары и 1-2 детей); во-вторых, в традиционно бедных семьях отмечено расширение круга получателей пособия за счет трудоспособных взрослых членов семей в силу низкого уровня зарплаты и нерегулярности ее выплаты, детей в возрасте до 16 лет, школьников 16-18 лет.

Применение балльной методики показало, что среди многообразия учитываемых при назначении пособия факторов, наличие детей в семье имеет решающее значение. Повышение уровня административной границы бедности дает двоякий результат: с одной стороны, увеличивается количество семей, у которых должны быть приняты документы к рассмотрению, с другой стороны, возрастает число отказов как из-за разности величины потенциальных потребительских расходов и прожиточного минимума, так и из-за ограниченности ресурсов на выплату пособий. Кроме того, с ростом уровня административной границы изменяется контингент получателей пособий. Так, при повышении уровня административной границы до 60% право претендовать на пособие получают такие традиционно бедные категории городских семей, как многодетные, неполные, супруги-пенсионеры), до 70-80% - многодетные и неполные семьи.

Балльная методика в целом вполне эффективна для практического применения и оценки нуждаемости семей в социальной защите, связанной с первыми жизненными потребностями в питании, одежде, жилье. Она позволяет выравнивать социально-экономическое положение семей, находящихся в сложных жизненных ситуациях. Предоставление социальной помощи по критериям балльной методики позволяет малообеспеченным семьям выжить. Однако она не предназначена для нивелирования качественных условий жизни, не затрагивает проблемы обеспечения минимально необходимого уровня гарантий в таких сферах, как культура,

физическая культура и спорт, туризм и санаторно-курортное обслуживание, также входящих в перечень государственных минимальных социальных стандартов.

Обобщение опыта разработки социальных технологий позволяет обосновать наиболее основные методические подходы к отбору и определению нуждающихся в услугах социального туризма. Поскольку потребность в организованном туризме не входит в круг первых жизненных потребностей, то социальная помощь на эти цели должна предоставляться на заявительной основе семьям, в которых душевой доход не достигает уровня прожиточного минимума. Представляется целесообразным два варианта социальной помощи: во-первых, денежный, когда выплаты предназначаются для возмещения транспортных, экскурсионных расходов, приобретения билетов на культурно-развлекательные мероприятия (театральные спектакли, концерты, спортивные зрелища и т.п.); во-вторых, «натуральный» - предусматривающий предоставление туров группам или отдельным потребителям. Отбор нуждающихся в услугах санаторно-курортного характера должен учитывать преимущественно медицинские показания, тогда как собственно туристские услуги должны предоставляться с учетом возрастных особенностей. Во втором варианте целесообразно приоритетным считать семьи с несовершеннолетними детьми (многодетные, неполные семьи).

Прямое обеспечение адресной доступности социальной поддержки и защиты путем администрирования создает определенные «провалы», которые выражаются в локализации потребления отдельными не всегда самыми нуждающимися категориями населения, усиливает бюрократизацию и сопровождается ростом административных издержек, ведет к диспропорциям в соотношении спроса и предложения социальных услуг.

Одно из направлений модернизации системы социальной защиты д.э.н. Калашников С.В. связывает с «заявительным механизмом оказания

социальной помощи», смысл которого состоит в том, что «социальные выплаты не навязываются, а предоставляются только тем, кто их просит и в них нуждается»⁶¹.

Введение заявительного принципа социальной защиты поддерживают такие известные специалисты института социально-экономических проблем народонаселения РАН как проф. Римашевская Н.М.⁶², Китова Е.Н.⁶³, Мещанинова Е.Ю.⁶⁴ и др.

Заявительный принцип социальной помощи положительно зарекомендовал себя в ряде развитых стран. Так например, в Германии обратившийся за помощью обязан предоставить сведения о своих доходах и доходах ближайших родственников, а также супруга, а также об имеющихся в семье сбережениях и имуществе. Это предусмотрено Федеральным Кодексом Германии (1962 г.), в котором указано, что социальная помощь предназначена как для поддержания нормальных условий жизни, соответствующих нормальному человеческому достоинству, так и в экстремальных ситуациях, но при этом человек обязан и сам позаботиться о себе. Заявитель заполняет достаточно сложную анкету, сведения которой документально подтверждаются и проверяются социальной службой. Оказываемая в результате помощь является действительно адресной и эффективной.

Представляется, что заявительный принцип предоставления социальной помощи в виде услуг социального туризма должен стать основным, поскольку тогда отбор нуждающихся приобретает адресный характер и позволит эффективно использовать имеющиеся ресурсы.

⁶¹ Калашников С.В. Становление социального государства в России. - М.: ЗАО «Изд-во «Экономика», 2003. С.

⁶² Римашевская Н.М., Бочкарева В.К., Мигранова Л.А. Оценка нуждаемости семей в социальной защите на основе балльной методики: первые результаты практической реализации. В кн.: Российские реформы: социальные аспекты. - М.: Высшая школа, 1999. С. 10.

⁶³ Китова Е.Н. Из опыта социальной поддержки населения Республики Татарстан. В кн.: Российские реформы: социальные аспекты. - М.: Высшая школа, 1999. С. 181.

⁶⁴ Мещанинова Е.Ю. Социальная политика Москвы. В кн.: Российские реформы: социальные аспекты. - М.: Высшая школа, 1999. С. 187.

Таким образом, семьи, среднедушевой доход в которых не достиг прожиточного минимума и обеспечивает удовлетворение лишь первых жизненных потребностей, на основе заявительного принципа получают возможность подняться на качественно новую ступень в условиях жизни и преодолеть социальную изоляцию. Вместе с тем, расширяется доступность услуг социального туризма, усиливается их адресность, более полно реализуются государственные минимальные социальные стандарты.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основе исследования в диссертационной работе проблем благотворительности в сфере социального туризма автором сделаны следующие выводы:

1. Сущность и специфика социального туризма как формы социальной поддержки населения рассмотрены с позиций двух подходов, - широкого и узкого, основу которых составили положения, рекомендуемые Всемирной туристской организацией.

Интеграция признаков, отражающих приоритет общественных ценностей и пропорций между государственным регулированием и рыночной координацией проявляются в узкой трактовке социального туризма преимущественно как дотационного. Узкий подход в понимании социального туризма предназначен для реализации гражданских прав на отдых, свободу перемещения, охрану здоровья наиболее социально уязвимых слоев населения. При этом ограничивается цель и состав участников путешествий, набор услуг, включаемых в турпродукт, способы организации его потребления, источники возмещения затрат.

В широком понимании социальный туризм отражает массовый характер потребления туристских услуг, означающий широкий охват путешествиями миллионов людей различного уровня доходов, социальной и профессиональной принадлежности, возраста и т.п. Социальный характер туризма имеет множественное проявление через социальную политику и поддержку государства, выполняемые гуманитарные и культурно-воспитательные функции и т.п.

В диссертации рассмотрены три основные модели организации социального туризма: страховая, накопительная и распределительная, дается характеристика их преимуществ и недостатков применительно к различным национальным особенностям. На основе обобщения признаков, принципов, организационно-финансовых подходов к функционированию различных

моделей социального туризма, в диссертации обоснован вывод о том, что критерии доступности услуг туризма существенно различаются вследствие особенностей, определяющих уровень и качество жизни, структуры доходов и расходов граждан отдельных государств, степени социально-экономической дифференциации населения, различий в показателях среднедушевых денежных доходов, доле населения с доходами ниже прожиточного минимума и т.п. Кроме того, существуют различия в уровне и источниках доходов, семейном положении, профессиональной принадлежности, образовании и т.п., предопределяющие специфические потребности в социальной поддержке и защите.

Поскольку страховые, накопительные и распределительные модели социального туризма в разной степени решают проблемы доступности туристских услуг для малообеспеченных слоев населения, то представляется целесообразным конкретизировать понятия массовой доступности и доступности минимального социального стандарта.

По нашему мнению, массовая доступность услуг туризма, - это совокупность экономических, организационных, правовых и иных условий, позволяющих путешествовать преобладающей части населения, имеющей доходы выше прожиточного минимума. Социальные аспекты туризма в этом случае реализуются посредством удовлетворения дифференцированных групповых и индивидуальных потребительских запросов по уровню не ниже базового стандарта доступности социального тура, который отражает фиксированную цену компонентов набора социальных услуг, предоставляемых населению. Базовый стандарт доступности социального тура может быть реализован для граждан со среднедушевыми доходами не ниже прожиточного минимума как с помощью страховой, так и накопительной модели организации социального туризма.

В диссертации обосновано, что доступность минимального социального стандарта ориентирована на весьма ограниченные возможности

малообеспеченных граждан, чьи среднедушевые доходы не достигают прожиточного минимума, что не позволяет им самим оплачивать туристские услуги. Для этой категории граждан услуги туризма или санаторно-курортного лечения должны предоставляться на безвозмездной основе или в виде вспомоществования. При этом доступность минимального социального стандарта должна достигаться посредством более низких сезонных цен на туристские услуги.

Реализация доступности минимального социального стандарта, по нашему мнению, целесообразна по распределительной модели социального туризма, когда в смешанном финансировании задействованы федеральные, муниципальные бюджеты, средства благотворительных, общественных и других организаций.

Восполнение провалов как рынка, так и государства решают посредством некоммерческого сектора, объединяющего негосударственные, неправительственные, независимые, неприбыльные, благотворительные организации, деятельность которых направлена на решение социально значимых проблем общества.

Представляется, что эффективность функционирования благотворительной организации следует рассматривать с учетом интересов конкретной группы потребителей, которым таким образом становятся доступными услуги социальной защиты и помощи. В субъектах Российской Федерации действуют законы и правовые акты, направленные на налоговое стимулирование участников благотворительной деятельности, путем предоставления различных льгот. Вместе с тем, создание благоприятного налогового климата для благотворительных организаций в России целесообразно связывать, как это делается в развитых странах, с предоставлением им особого регионального статуса, подтверждаемого сертификацией.

В диссертации обосновано положение о том, что совершенствование федерального законодательства о льготном налогообложении пожертвований на благотворительные цели должно идти по двум направлениям:

- целесообразно увеличивать размер прибыли, выводимой из-под налогообложения, в случаях перечисления средств благотворительным организациям;

- предусмотреть в законодательстве субъектов РФ уточнение порядка исчисления сумм налога на прибыль и подоходного налога на физических лиц с тем, чтобы уменьшить фактически полученные доходы (прибыль) на суммы, перечисленные на благотворительные цели.

Вместе с тем, следует расширять неналоговые формы поддержки благотворительной деятельности посредством льгот по аренде помещений, оплате услуг связи, коммунальных услуг и т.п.

Представляется необходимой пропаганда более активного образа жизни, филантропических идей с тем, чтобы члены общества стремились внести свой вклад в решение наиболее насущных острых проблем, добровольно принимали участие в общественных делах и работах.

2. Проведенный в диссертации анализ позволил выявить сложную адаптационную ситуацию населения к рыночным условиям, которая проявилась в ухудшении качества жизни при одновременном росте числа потенциальных получателей социальной помощи:

- ослабление социальных функций государства привело к усилению дифференциации населения, вследствие чего стабильно высокой остается доля групп населения с наименьшими доходами в распределении общего объема денежных доходов;

- как свидетельствуют данные официальной статистики по состоянию на 2002 г. более 45% домашних хозяйств являются малообеспеченными, в т.ч. 8,5% - крайне бедными; особые материальные трудности испытывают домашние хозяйства с 2 и более детьми;

- каждое третье домашнее хозяйство получало дотации и льготы, в структуре которых преобладала оплата жилья, коммунальных услуг, транспортных расходов, медицинского обслуживания и питания, т.е. социальная поддержка первичных жизненных потребностей;

- на оплату отдыха, как возможности восстановления здоровья, приобщения к культурно-историческим и природным ценностям получали льготы и дотации 0,8% от общего количества домохозяйств и 1,5% домохозяйств с детьми в возрасте до 16 лет, причем в региональном разрезе наблюдались резкие различия в предоставлении таких видов социальной помощи.

В диссертации выполнен анализ основных контингентов получателей социальной помощи в зависимости от важнейших факторов, в т.ч. уровня доходов, состояния здоровья, возраста, семейного положения и т.п.

Необходимость социальной поддержки государством развития туристского и санаторно-курортного обслуживания обоснована в ходе анализа структуры потребительских расходов и страноведческими сопоставлениями, свидетельствующими о значительном отставании России от других стран. Материальные трудности, которые сдерживают рост потребления услуг организованного отдыха, обуславливают необходимость социальной поддержки отдельных категорий населения, в т.ч. пенсионеров, инвалидов (взрослых и детей), детей и подростков, оставшихся без попечения родителей и т.п.

Важная задача вмешательства государства в социальную сферу – предотвращение и снятие объективно возникающего в циклически развивающейся смешанной рыночной экономике социального напряжения, в чем существенную помощь оказывает третий сектор, заполняющий собой наиболее труднодостижимые ниши. В диссертации раскрыты возможности реализации государственной социальной политики посредством целевых комплексных социальных программ, а также дан анализ выполнения

федеральных целевых программ по вопросам социальной защиты отдельных категорий населения.

Представляется, что на современном этапе социальных реформ и монетизации льгот населению, значительное место в социальной поддержке малообеспеченных слоев населения должны занять некоммерческие, в т.ч. благотворительные, организации. Скоординированная деятельность государственных, муниципальных и независимых некоммерческих организаций в совместной разработке и реализации социальных программ позволяет использовать нестандартные подходы к решению сложных социальных проблем, аккумулировать распыленные ресурсы и находить эффективные варианты их решения.

В диссертации обоснована необходимость возрождения и активная пропаганда идей филантропии, привлечение к благотворительности широких общественных и частных сил, что создает предпосылки для более эффективного решения социальных проблем и ослабления давления бремени социальных расходов на государственный бюджет России.

3. В диссертации обобщены результаты исследования организации социальной защиты населения на муниципальном уровне на примере г. Москвы, где действует трехуровневая система, включающая федеральный (базовый), городской и районный уровни.

Правительством Москвы ежегодно реализуется комплексная целевая программа мер социальной защиты жителей, в которой задействованы все департаменты и комитеты города.

Для того, чтобы повысить качество социальной помощи и услуг, обеспечить снижение затрат на их предоставление, отбор организаций, участвующих в оказании услуг, проводится на конкурсной (тендерной) основе.

В диссертации анализируются положительные и отрицательные стороны сложившейся практики проведения конкурсов по размещению

заказов на поставку путевок для инвалидов, детей-инвалидов на санаторное лечение, для детей и подростков, находящихся в трудной жизненной ситуации, молодежи на период школьных каникул и т.п. В результате обоснован вывод о том, что жесткая регламентация процесса формирования предложения услуг социального туризма способствует экономии имеющихся ресурсов и расширяет их доступность малообеспеченным слоям населения. Но при этом не учитываются предпочтения потребителей, что ограничивает их права и свободу. Целесообразно постепенно внедрять элементы маркетинга по отношению к социальным услугам по организации досуга, культурно-просветительским, спортивным и другим услугам.

На материалах некоммерческой организации Благотворительный Фонд реализации программ социальной поддержки населения «Путь добра и милосердия» проанализированы возможности повышения доступности услуг социального туризма малообеспеченным слоям населения.

Деятельность Фонда осуществляется, во-первых, путем участия в конкурсах различных департаментов и комитетов г. Москвы и Московской области, во-вторых, посредством разработки и реализации своих социальных программ. В соответствии с этими направлениями в диссертации исследованы особенности формирования социальных программ, их финансирования, оценки эффективности, а также намечены рекомендации по совершенствованию их разработки и реализации.

4. Представляется, что современные социальные технологии, направленные на преодоление социального неравенства и социальной несправедливости, должны включать методические подходы к анализу социально-экономических ситуаций и решению социальных проблем, а также разработку комплекса мер по их практической реализации. Поскольку преобладающая часть социально значимых благ – это блага совместного потребления с избирательностью, альтернативностью использования, то возникает необходимость применения социально-экономических критериев

отбора, которые позволяют адекватно оценить сложившуюся ситуацию, соизмерить социальные затраты и социальные выгоды.

Потребность в организованном туризме не входит в круг первых жизненных потребностей, поэтому, как обосновано в диссертации, социальная помощь на эти цели должна предоставляться на заявительной основе семьям, в которых среднедушевой доход ниже уровня прожиточного минимума. Целесообразны два варианта социальной помощи:

- во-первых, в виде денежных выплат на возмещение транспортных, экскурсионных расходов и т.п.;
- во-вторых, «натуральный» - предоставление туров группам или отдельным потребителям.

Отбор нуждающихся в санаторно-курортных услугах должен учитывать преимущественно медицинские показания, тогда как собственно туристские услуги должны предоставляться с учетом возрастных особенностей, в частности приоритет должен закрепляться за семьями с несовершеннолетними детьми.

Представляется, что заявительный принцип предоставления социальной помощи в виде услуг социального туризма должен быть основным, т.к. отбор нуждающихся приобретает адресный характер, эффективно используются имеющиеся ресурсы, расширяется доступность услуг, более полно реализуются государственные минимальные социальные стандарты.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Азар В.И. Очевидные проблемы развития туризма в России. // В сб. «Труды академии Туризма», вып. 3, СПб.: 2000.
2. Александрова А.Ю. География мировой индустрии туризма. М., 1998.
3. Александрова А.Ю. Экономика и территориальная организация международного туризма. – М.: МГУ, 1997.
4. Алексунин В.А. Маркетинг – М.: Дашков и Ко, 2002.
5. Афанасенко И.Д. Туризм и реформирование экономики. // В сб. «Труды академии Туризма», вып. 1, СПб.: 1995.
6. Балабанов И.Т., Балабанов А.И. Экономика туризма: Учеб. пособие. – М.: Финансы и статистика, 1999 г.
7. Биржаков М.Б. Введение в туризм. – М.: Герда, 2000.
8. Биржаков М.Б. Туризм на рубеже 2000-летия. // Туристские фирмы, вып. 14, СПб.: «Олдис», 1996.
9. Биржаков М.Б., Агеева Н.А. Социологические исследования туристского рынка в России // Туристские фирмы, вып. 10, СПб.: «Олдис», 1996.
10. Блохин Ю.И. Концепция социально-экономической модели развития туризма в крупном туристском центре или регионе // Туристские фирмы, вып. 17, СПб.: «Олдис», 1998.
11. Блохин Ю.И. Разработка методических основ и создание методики оценки социально-экономической целесообразности развития туризма в РФ и ее регионах // Актуальные вопросы теории и практики туризма. Труды академии Туризма, вып. 2, СПб.: 1997.
12. Браймер Р. Основы управления в индустрии гостеприимства. Пер. с англ. – М.: Аспект-Пресс, 1995.
13. Воробьев В.В. и др. Эколого-географические основы планирования и развития туризма в Байкальском регионе // География и природные ресурсы, 1994, №3.

14. Восколович Н.А. Маркетинг туристских услуг. - М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2001.
15. Восколович Н.А. Совершенствование классификации платных услуг. // Ломоносовские чтения – 1999 - М.: ТЕИС, 1999.
16. Восколович Н.А., Морозов В.А. и др. Экономика въездного/выездного туризма. М.: ТЕИС, 2003.
17. Гаранин Н.И., Забаев Ю.В., Сеселкин А.И. Информационные технологии в туризме. М., 1996.
18. Глобальные прогнозы развития туризма до 2000 года и в последующий период. Мир в целом. (Пер. с англ.) Мадрид, 1994.
19. ГОСТ 28681.0-90 «Стандартизация в сфере туристско-экскурсионного обслуживания. Основные положения».
20. ГОСТ Р 50644-94 «Туристско-экскурсионное обслуживание. Требования по обеспечению безопасности туристов и экскурсантов».
21. ГОСТ Р 50645-94 «Туристско-экскурсионное обслуживание. Классификация гостиниц».
22. ГОСТ Р 51185-98 «Туристские услуги. Средства размещения. Общие требования».
23. Гостиничный и туристический бизнес: Учебник / Под ред. А.Д.Чудновского. М., 1998.
24. Гуляев В.Г. Организация туристских перевозок - М.: Финансы и статистика, 2001.
25. Гуляев В.Г. Практика туристского бизнеса - М.: РУЦ, 1996.
26. Гуляев В.Г. Социально-экономические основы развития туризма в России. Автореферат докт. дисс. – М.: МГУ, 2003.
27. Гуляев В.Г. Туризм: экономика и социальное развитие – М.: Финансы и статистика, 2003.
28. Гуляев В.Г. Формуляры, контракты, соглашения в туристской деятельности - М.: Приор, 1998.

29. Долженко Г.П. О туристских ресурсах России // Актуальные вопросы теории и практики туризма. Труды академии Туризма, вып. 2, СПб.: 1997
30. Дурович А.П., Копанев А.С. Маркетинг в туризме: Учеб. пособие. Минск, 1998.
31. Дятликов К.Ю. Фандрейзинг как инструмент совершенствования системы финансирования государственных организаций культуры. Автореферат канд.дисс. – М.: МГУКИ, 2004.
32. Ефремова М.В. Основы технологии туристского бизнеса: Учебное пособие. – М.: Издательство «Ось-89», 1999.
33. Жильцов Е.Н. Экономика общественного сектора и некоммерческих организаций: Учеб. Пособие. – М.: Издательство МГУ, 1995.
34. Жуков В.И. Потенциал человека: индекс социального развития россиян. – М.: 1995.
35. Захаров Е.П. Организационно-экономический механизм функционирования благотворительных фондов. Автореферат канд.дисс. – М.: МГУ, 2002.
36. Зорин И.В., Квартальнов В.А. Энциклопедия туризма – М.: Финансы и статистика, 2001.
37. Ильина Е.Н. Туризм – путешествия, создание туристской фирмы, агентский бизнес: Учебник для туристских колледжей и вузов. – М.: РМАТ, 1998.
38. Инструкция по экологическому обоснованию хозяйственной и иной деятельности (утверждена приказом Минприроды РФ от 29 декабря 1995 г. №539).
39. Калашников С.В. Становление социального государства в России. – М.: ЗАО «Изд-во «Экономика», 2003.
40. Калашников С.В. Функциональная теория социального государства. – М.: ЗАО «Изд-во «Экономика», 2002.

41. Карпова Г.А. и др. Сфера туризма: Этапы развития, экономика и управление – М.: Пресс-сервис, 1998.
42. Карпова Г.А. и др. Экономика современного туризма – СПб.: Герда, 1998
43. Карпова Г.А., Кузнецов Д.Г. Экологические аспекты развития туризма // Туристские фирмы, вып. 17, СПб.: «Олдис», 1998.
44. Карпова Г.А., Яковенко И.Д. Нормативно-правовая база социального туризма в России. В кн.: Труды академии туризма. – Санкт-Петербург, изд-во «Невский Фонд», 2003.
45. Квартальнов В.А. Современные концепции социального туризма – М.: Наука, 1993.
46. Квартальнов В.А. Стратегический менеджмент в туризме. – М., 2000.
47. Квартальнов В.А. Туризм: - М.: Финансы и статистика, 2002.
48. Квартальнов В.А., Зорин И.В. Туризм как вид деятельности. – М.: Финансы и статистика, 2001.
49. Кириллов А.Т., Волкова Л.А. Маркетинг в туризме. – СПб., 1996.
50. Китова Е.Н. Из опыта социальной поддержки населения Республики Татарстан. В кн.: Российские реформы: социальные аспекты. – М.: Высшая школа, 1999.
51. Козырев В.М. Основы современной экономики: Учебник – М.: Финансы и статистика, 1998.
52. Козырев В.М. Социальная экономика и туризм – М.: Финансы и статистика, 2000.
53. Козырев В.М. Туристская рента – М.: Финансы и статистика, 2000.
54. Котлер Ф. и др. Маркетинг. Гостеприимство и туризм – М.: ЮНИТИ, 1998.
55. Кошкина М.В. Особенности функционирования негосударственных некоммерческих организаций в сфере культуры. Автореферат канд. дисс. – М.: МГУ, 1999.

56. Кузнецов Ю.В. Развитие туризма на современном этапе // Труды академии Туризма. Вып.3, СПб.: 2000.
57. Кузнецов Ю.В. Туризм как социальный феномен конца 20 – начала 21 веков // Труды академии Туризма. Вып.2, СПб.: 1997.
58. Лаговский П.Б. Экономический механизм деятельности религиозных организаций (на примере Русской Православной Церкви). Автореферат канд. дисс. – М.: МГУ, 2003.
59. Лексин В., Швецов А. Становление института социальных стандартов: федеральный, региональный и муниципальный аспекты. // Российский экономический журнал, 2001, № 3.
60. Мещанинова Е.Ю. Социальная политика Москвы. В кн.: Российские реформы: социальные аспекты. – М.: Высшая школа, 1999.
61. Морозов В.А. Взаимодействие туризма со смежными отраслями национальной экономики. М.: ТЕИС, 2004.
62. Морозов В.А. Индустрия туризма как сложная социально-экономическая система. Современные проблемы экономической теории. К 250-летию МГУ. М., 2004, ч.2.
63. Надиров А.Н. Совершенствование структуры управления российским туризмом на региональном уровне // Туристские фирмы, вып. 13, СПб.: «Олдис», 1997.
64. Национальное и региональное планирование туризма. Мадрид: ВТО, 1994.
65. О программе развития гостинично-туристского комплекса города Москвы. Постановление правительства Москвы № 449 от 28 мая 1996 г.
66. Об основах туристской деятельности в Российской Федерации. ФЗ № 132 от 24 ноября 1996 г.
67. Опашовски Х.В. Туризм и отдых 2000 – маршрутами туризма. Пер. с нем. – М.: Прогресс, 1991.

68. Организация и управление гостиничным бизнесом: Учебник / Под ред. А.Л.Лесника, И.П.Мащицкого, А.В.Чернышева. М.: Интел, 2000.
69. Официальный сайт Всемирной туристской организации.
70. Официальный сайт ГАО «Москва».
71. Папирян Г.А. Менеджмент в индустрии гостеприимства: Отели и рестораны. М., 2000.
72. Папирян Г.А. Экономика туризма – М.: Финансы и статистика, 2000.
73. Постановление Правительства Российской Федерации от 11.02. 2002 г. №95 «О лицензировании туроператорской и турагентской деятельности»
74. Постановление Правительства РФ № 1222 от 12.12.1995 г. «О лицензировании международной туристической деятельности».
75. Похвощев В.А. Концепция развития человеческих ресурсов – М.: РГАТиЗ, 1998.
76. Сенин В.С. Организация международного туризма. – М.: Финансы и статистика, 1999.
77. Сергиенко Л.В. Организационно-экономический механизм функционирования социального туризма. Автореферат канд. дисс. – М.: МГУ, 1999.
78. Соболева Е.А., Соболев И.И. Финансово-экономический анализ деятельности туристской фирмы: Учебно-метод. пособие. – М.: Финансы и статистика, 1999 г.
79. Состояние и проблемы туризма в Российской Федерации. – М., СПб.: Национальная Академия туризма, 2004.
80. Стандартная международная классификация видов деятельности в туризме – СИКТА (Рекомендации по статистике туризма ВТО/ООН – серия М №83-1994).
81. Степанова С.А. Туризм как фактор социально-экономического и культурного развития страны // Актуальные вопросы теории и практики туризма. Труды академии туризма. Вып.2, СПб, 1997.

82. Туризм в 2020 году // Туризм. 1998, №1.
83. Туризм в России – 2000. Официальное издание Госкомстата России. – М.:2000.
84. Туризм и гостиничное хозяйство: Учебник / Под ред. А.Д.Чудновского. М., 2000.
85. Уокер Д. Введение в гостеприимство: Учебник. (Пер. с англ.) М., 1999.
86. Федеральная программа развития туризма в России. Бюро информации по туризму «Он-лайн», 1996.
87. Федеральный закон № 123-ФЗ от 24.11.1996г. «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации».
88. Федеральный закон от 14 марта 1995 г. №33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях».
89. Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации».
90. Чудновский А.Д. Туризм и гостиничное хозяйство. – М.: Тандем, 1999.
91. Экономика современного туризма: Рыночное регулирование. Основы управления и маркетинг. Бухгалтерский учет и налогообложение / Под ред. Г.А.Карповой. М.; СПб., 1998.
92. Экономика сферы платных услуг. Под ред. Жильцова Е.Н. – Казань, 1996
93. Экономика туризма. Под ред. В.А.Квартального. – М.: Финансы и статистика, 2004.
94. Эльвартынова И.В. Организационно-экономические основы государственного регулирования туристско-рекреационного комплекса региона – М.: 2000.
95. Юсипов А.С. Формирование системы социальной защиты населения за пределами трудоспособного возраста. Автореферат канд. дисс. – М.: МГУ, 1999.
96. Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов. – М.: Аспект-Пресс, 1996.

97. Янкевич В.С., Безрукова Н.Л. Маркетинг в гостиничной индустрии и туризме – М.: Финансы и статистика, 2002.
 98. Bull A. The economics of Travel and Tourism. London. Pitman, 1991.
 99. Compendium of Tourism Statistics. WTO, Madrid, 1997.
 100. Concepts, Definitions and Classifications for Tourism Statistics.
 101. Davidson R. Tourism. London, 1990.
 102. Freyer W. Tourismus. Muenchen, 1989.
 103. Hospitality, Tourism and Leisure Management: Issues in Strategy and Culture. London, 1997.
 104. Kaspar C. Die Tourismuslehre im Grundriss. Bern, Stuttgart, 1991.
 105. Koch A. Wirtschaftsfaktor Tourismus. Muenchen, 1989.
 106. La Page W.F. Recreation and the forest site // J.Forestry, 1962, v.60 №5.
 107. La Page W.F. Some sociological aspects forest recreation // J.Forestry, 1962, v.61 №1.
 108. Ruetter – Fischbacher H. Wertschoepfung des Tourismus in der Schweiz. Bern, 1991.
 109. Tourism: 2020 vision. Madrid, 1997.
 110. Tourismus in der Schweiz. Bern, 1990.
 111. Tourismus in Zahein. Wien, 1991.
- Vellas F., Becherel L. International Tourism. An Economic Perspective. Chippenham, 1995.