

УДК 17.018.22

ОСОБЕННОСТИ СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРЕОДОЛЕНИЕМ БЕДНОСТИ В РОССИЙСКИХ УСЛОВИЯХ

Богданова В.П., Родионова С.Д.

*ФГБОУ ВПО «Тюменский государственный нефтегазовый университет»,
Тюмень, e-mail: verabog@inbox.ru*

В любых общественно-экономических условиях, системах организации общественной жизни бедность является фактором торможения общественного развития, так как представляет собой угрозу социальной безопасности и является источником депривации миллионов граждан. Без снижения уровня бедности населения невозможно достичь повышения качества его жизни, которое будет являться залогом для дальнейшего социально-экономического развития общества. Своевременный анализ социального содержания проблемы бедности, а также выявление причин, характеризующих изменения, происходящие в отношении к данной проблеме в России и в зарубежных странах, помогает в дальнейшем выявить существующие в российской практике противоречия и неопределенности в вопросах преодоления бедности, делая ее актуальной для дальнейшего теоретического осмысления и принятия обоснованных управленческих решений, с целью повышения эффективности реализации целевых программ.

Ключевые слова: дифференциация населения, социальные проблемы, управление в социальной сфере, качество жизни, диагностический анализ, социальные трансферы

PECULIARITIES OF SOCIAL CONTROL TO OVERCOMING OF POVERTY IN THE RUSSIAN CONTEXT

Bogdanova V.P., Rodionova S.D.

Tyumen State Oil and Gas University, Tyumen, e-mail: verabog@inbox.ru

Peculiarities of social control to alleviate poverty in the Russian context is particularly important because, firstly, the problem of poverty in Russia is poorly understood, and secondly, research practice focuses on the description of the phenomenon of poverty in Russia outside the context of social development. Poverty is a factor in the inhibition of social development in any public, economic conditions, systems of social life organization as a threat to social security and it is the source of the deprivation of millions of citizens. It is impossible to achieve the quality of life of the population, which will be a guarantee for the further socio-economic development of society without reducing the level of poverty of the population. Timely analysis of the social content of poverty, identifying the reasons for characterizing the changes that occur in relation to this issue in Russia and in other countries, helps to further identify existing in the Russian practice, the contradictions and uncertainties in overcoming poverty. The problem of poverty is important for the further theoretical understanding and make informed management decisions to improve the effectiveness of the implementation of target programs.

Keywords: differentiation of population, social problems, management in the social sphere, quality of life, diagnostic analysis, social transfers

Проявление обострения социальных проблем российского общества, таких, как рост дифференциации населения по уровню доходов, появление бедности и нищеты, увеличение безработицы, распространение форм особого поведения, отражается на современном этапе развития общества. Кроме того, кризис, который охватил все сферы общественной жизни, продолжает усиливать потребность в ослаблении социального напряжения и защиты населения от негативных последствий социально-экономических реформ. Среди них – принятие и реализация управленческих решений, которые должны обеспечивать определение социальных приоритетов, создание системы социальной поддержки населения, выявление нуждающихся в помощи групп, а также выработку механизмов осуществления социальной поддержки.

Анализ складывающихся стратегий исследования феномена и проблематики российской бедности социологическими методами имеет принципиальное значение для

принятия и реализации управленческих решений в социальной сфере. В настоящее время информация, характеризующая доходы, уровень и качество жизни, здоровье, образование, занятость различных групп и слоев населения, вопросы экологии, личной безопасности рассредоточены по различным ведомствам. Это затрудняет деятельность органов социального управления как на стадии обоснования и подготовки ими управленческих решений, направленных на преодоление бедности, так и в организации их осуществления, контроле исполнения.

Таким образом, прежде чем перейти к выявлению социальных механизмов управления состоянием бедности, необходимо проанализировать основные черты, цели и функции социального управления, как важнейшего элемента регулирования общественной системы.

Так, анализ определений данного понятия показал, что различные исследователи, акцентируя внимание на различных чертах управленческой деятельности, единогласны

во мнении, что под социальным управлением следует понимать «вид управления, процесс воздействия на общество, социальные группы, отдельных индивидов с целью упорядочения их деятельности и повышения уровня организованности социальной системы» [3, с. 258].

Целью социального управления является исследование деятельности органов государственного и городского управления, прежде всего как социальных систем, всего комплекса подбора, расстановки, формирования управленческих кадров, отношения и взаимодействия, складывающиеся между работниками аппарата управления и подчиненными им сотрудниками и организационными структурами.

Основными задачами, которые призваны достичь цели социального управления, являются:

- изучение социальных фактов, составляющих основу управленческой деятельности;
- вторая задача заключается в том, чтобы из огромного и многообразного скопления реальных фактов управленческой деятельности выделить наиболее важные, типичные и на этой основе обнаружить тенденции развития процессов управления;
- третья задача направлена на объяснение появления тех или иных новшеств в системе и структуре управленческой деятельности;
- сущность четвертой задачи составляет построение наиболее вероятных направлений, сценариев развития управленческой деятельности;
- пятая задача заключается в формулировке научно-обоснованных рекомендаций по совершенствованию системы управления.

Вычленение основных задач социального управления позволяет определить его основные функции, к которым, по мнению И.М. Слепенкова, Ю.П. Аверина, можно отнести: целеполагание, а также информационную, организационную, регулирующую, контрольную, координирующую. Те же авторы отмечают следующие признаки социального управления: *волевой характер, интегративность, властность, историчность, способы управления, цикличность*.

Учитывая, что состояние объекта управления является одним из системообразующих признаков системы управления в целом и предопределяет цель управленческой деятельности всей системы, то управление преодолением бедности должно решать следующие задачи:

1) переход к новой технологии обработки статистической информации, обеспечивающей повышение оперативности сбора, обработки и анализа статистических данных;

2) ускорение представления руководящим органам комплексных статистических материалов об экономическом и социальном положении в целом по стране и на местах.

Таким образом, первоначальным этапом в процессе управления состоянием бедности должна быть диагностика ситуации, направленная на выявление социальных диспропорций и их типологизация (определение принадлежности к установленному классу), которая включает в себя анализ сложившейся социальной ситуации и оценку социального самочувствия людей [2, с. 31].

При изучении социальной ситуации очень важно провести анализ таких сигнальных параметров как, величина и структура доходов и расходов населения; рост розничных цен по России и по регионам, материальное и финансовое состояние населения, наличие жилья, личного транспорта, бытовой техники, обеспеченность работой (занятость); разрыв социальных связей и т.д.

Очень часто диагностические и прогнозистические исследования позволяют уточнить и даже изменить стратегию действий в рамках социального управления преодолением бедности. По их результатам можно осуществить деление всей социальной общности на отдельные социальные группы, каждая из которых находится в состоянии определенного уровня социальной безопасности. В дальнейшем следует провести углубленный диагностический анализ релевантной информации, провести по каждой группе с целью выявления в них слоев и групп населения, которые характеризуются экстремальным отклонением реального значения того или иного показателя от допустимой нормы.

Важным при проведении социальной диагностики является анализ динамического ряда показателей с целью исследования тенденций развития социальных процессов за определенный промежуток времени. Создание в системе мониторинга архива информационных баз данных позволяет определять динамику изменения социально значимых показателей для преодоления бедности, а, следовательно, оценивать основные тенденции изменения, как структурных характеристик объекта социального управления, так и показателей, характеризующих субъект управления. Также диагностика проблемы бедности предполагает проведение социологических исследований по изучению социального самочувствия населения и выявляющих глубину психосоциальной депривации бедного населения.

Таким образом, диагностический анализ и информационно-прогнозные исследования состояния бедности, проведенные по всему комплексу социальных показателей, позволяют принимать оптимальные управленческие

решения по проблеме обеспечения социальной безопасности российского общества.

Принципиальное значение для выработки программ адресной социальной помощи и принятия управленческих решений в социальной сфере имеет анализ стратегий исследования феномена и проблемы российской бедности социологическими методами.

В то же время диагностика существующей ситуации предполагает анализ опыта других стран и регионов в решении данного вопроса.

В разных странах применяются различные методологические подходы для определения черты (границы, порога) бедности. Так, в США используется так называемый абсолютный подход – установление минимального предела доходов, а в некоторых странах потребительских расходов населения, ниже которого наступает бедность. При оценке уровня нуждаемости к категории бедных причисляется население с доходами ниже официально установленного абсолютного минимума доходов, называемого чертой (границей) бедности.

В настоящее время в США действуют эффективные программы борьбы с бедностью, охватывающие не менее 15% населения страны. Помощь для этой категории граждан предоставляется по двум критериям: необходимо быть бедным и принадлежать к одной из субсидируемых категорий, в числе которых: семьи с маленькими детьми, особенно с одиноким родителем или безработным кормильцем, нуждающиеся люди старше 65 лет, инвалиды, ветераны войны и их семьи, работающие бедные (через налоговые льготы), и наконец, все граждане с доходом ниже определенных требований. Формы помощи, федеральные и на уровне штатов, не только денежные, но и натуральные: талоны на питание, медицинское обслуживание пожилых, дешевое жилье, уход за малолетними детьми и другие социальные услуги [4, с. 56].

Невозможно сравнивать страны по уровню неравенства, не понимая природы бедности, или просто перенести шкалу прогрессии с одной страны на другую, так как структура бедности во всех странах разная. В 25 странах Евросоюза (без учета Болгарии и Румынии) за чертой бедности оказались 16% европейцев – это около 73 млн человек. При этом пенсионеры Европейского Союза (ЕС) оказались самой благополучной группой в европейском социуме. Вместе с тем с учетом низкой рождаемости через 20 лет в Европе будет недостаточно трудоспособных людей, чтобы обеспечить безбедную старость пенсионерам, что, вероятно, вызовет рост бедного населения.

Таким образом, в мире накоплено множество инструментов государственной поддержки бедных. Для создания эффективных механизмов управления социальными рисками, к которым относится малообеспеченность, многие страны в настоящее время особое внимание уделяют современным программам расширенного спектра, отказываясь от традиционных программ преодоления бедности, которые подтягивали доходы малообеспеченных слоев населения до общественно приемлемого уровня. Главная цель социальных программ расширенного спектра – выравнивание доходного неравенства за счет повышения уровня человеческого капитала представителей социально уязвимых групп, что, в свою очередь, может быть обеспечено при помощи увеличения доступности общественных благ и расширения возможностей развития малообеспеченных граждан [5, с. 34].

Необходимо отметить, что самым большим достижением развитых стран можно считать идею социального государства, социальной рыночной экономики, которую им в основном (или частично) удалось реализовать, и основные достижения которой приведены авторами в таблице.

Основные достижения развитых стран в борьбе с бедностью

Страна	Достижения в борьбе с бедностью
Германия	Значительные наработки в области социального страхования, а социальная защита является одной из самых эффективных в мире.
США	Опыт благотворительности, который имеет традиционно широкое развитие.
Нидерланды	Привлечения местных властей к решению проблем малоимущих граждан.
Китай	Борьба с бедностью стала частью стратегии социально-экономического развития страны. Помимо активной поддержки в трудоустройстве и становлении частного предпринимательства, с каждым годом наращивается и денежная помощь бедному населению. В результате за 1978–2005 гг. число нуждающихся сократилось практически в 10 раз – до 23,6 млн. Численность нового среднего класса со стабильными доходами уже достигла 150 млн человек (около 11,5% населения страны).
Казахстан	Результативность государственных целевых программ решения такой сложной задачи, как сокращение числа малообеспеченных.

Таким образом, анализ системы социальной поддержки малообеспеченных слоев населения в западных странах позволяет говорить о том, что на государственном уровне необходимо оперативно реагировать на обострение социально-экономических проблем, не допуская большого разрыва в имущественном положении между самыми богатыми и бедными слоями населения. Помимо этого, в большинстве стран, включая Россию, как инструмент социальной поддержки, широко используются льготы. В начале становления рыночных отношений в России обострение проблем бедности также способствовало принятию специальных управленческих решений в разработке мер социальной поддержки отдельных категорий граждан, получивших название адресных программ для малоимущих граждан. Программы, основанные на принципе учета нуждаемости, дополнили существовавшую систему льгот и выплат для отдельных категорий населения.

По мнению А.Ю. Шемякова и А.Л. Кируты, «чаще всего управленцы сводили принимаемые решения к перечню мер, направленных на решение проблем тех категорий населения, которые не вписывались в сложившийся социальный порядок. В результате многие программы оказались малоэффективными инструментами регулирования социальных отношений, поскольку они целенаправленно воздействовали на следствия, а не на причину социального противоречия. Вполне очевидно, что задачу уменьшения бедности путем реорганизации сферы распределения, увеличения продажи природного сырья, путем принятия разрозненных программ не решить, так как корень проблемы не в производстве, а в человеке и в обществе в целом. Несомненно, что справедливое распределение будет способствовать некоторому уменьшению бедности, но ее решение лежит в сфере производства» [4, с. 89].

Российская система близка к французской с позиций организации социальной помощи. Основу ее составляют пенсионный фонд, фонд медицинского страхования, фонд страхования от безработицы, формируемые с участием средств, как работодателей, так и самих трудящихся, а также фонд страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. К ним относится фонд семейных пособий, который не связан с трудовыми отношениями, но в который отчисления производят работодатели и индивидуальные производители. Также поощряется дополнительное добровольное медицинское и пенсионное страхование трудящихся.

Эффективность каждого элемента, нацеленного на решение части общей задачи, во многом зависит от его связи с другими составляющими, от комплексности подхода борьбы с бедностью и социальной незащищенностью.

Программы социальной помощи разнообразны по функциям и направлены не только на помощь малоимущим гражданам, но и другим слоям населения, характеризующимся различной степенью социальной уязвимости. В свою очередь, измерение и анализ бедности, неравенства и уязвимости очень важны для познавательных целей (чтобы иметь представление о ситуации), для аналитических целей (чтобы понять факторы, определяющие эту ситуацию), для целей разработки мер социальной поддержки (чтобы разрабатывать наиболее подходящие управленческие решения этих проблем) и для контроля и оценки (чтобы оценивать эффективность проводимых мер и определять, меняется ли ситуация). При этом вопрос об инструментарии, с помощью которого можно оценивать результаты мер социальной поддержки бедного населения остается открытым.

При существующем положении вещей наиболее действенными для малоимущих граждан являются социальные трансферы, однако эта система требует серьезных изменений. Одним из возможных направлений реформирования системы социальных пособий, выплат и льгот является максимальное упрощение действующей системы при переходе к принципу предоставления социальной поддержки на основе проверки нуждаемости малообеспеченным слоям населения и переводе системы социальной помощи семьям, не относящимся к категориям нуждающихся, на страховую основу. Прежде всего, переход к предоставлению адресной социальной помощи нуждающимся семьям на основе проверки нуждаемости означал бы значительное увеличение доли средств, распределяемых в пользу наименее обеспеченных семей. Такая система потребовала бы значительных административных издержек, однако она позволила бы сократить расходы, в настоящее время, связанные с содержанием различных систем выплаты отдельных пособий и предоставления льгот, и необходимостью организации проверки нуждаемости для получения отдельных социальных выплат и льгот. Очевидно также, что такая система социальных выплат, во-первых, позволила бы сформировать единую информационную базу о получателях социальных льгот и выплат, а, во-вторых, персонифицированный учет получателей социальных пособий, льгот

и выплат позволил бы уменьшить объем необходимого финансирования системы пособий [1, с. 24].

Помимо этого, значительная часть управленческих решений, формирующих обязательства по выплатам различных социальных пособий, льгот и видов социальной помощи сосредоточена на федеральном уровне и оформлена в виде федеральных законов, в то время как подавляющее большинство этих выплат возложено на региональную администрацию. При этом у региональных властей на практике остаются очень ограниченные возможности модифицировать эти льготы и приспособить их к своим потребностям. Таким образом, одна из основных задач в сфере социальных пособий и льгот состоит в том, чтобы максимально расширить самостоятельность территорий в принятии управленческих решений относительно того, какие выплаты действительно на этой территории нужны, в каких объемах они должны предоставляться конкретным категориям населения.

Однако, как отмечает А. Сперанский, принципы оказания социальной помощи могут быть различны. Например, семьям с детьми с доходами ниже 50% прожиточного минимума на первом этапе реформирования и ниже 100% прожиточного минимума впоследствии может выплачиваться ежемесячное пособие на ребенка, либо оказываться социальная помощь, либо по выбору семьи один из этих двух видов помощи. Следовательно, часть социальной помощи или ежемесячного пособия на ребенка может оказываться услугами (оплата услуг детских дошкольных учреждений, школьных завтраков, услуг ЖКХ и т. п.) по выбору семьи. При этом для развития адресных программ поддержки бедных необходимо введение механизмов предоставления помощи на основе социальных контрактов и введение индикаторного теста на проверку нуждаемости.

Очевидно, что для радикального реформирования системы социальной помощи необходимо создать универсальное пособие для бедных слоев населения, выделяемое на адресной основе и объединяющее множество нынешних разрозненных выплат. При этом если эта проблема не будет решена должным образом, возможно образование порочного круга, в котором будет происходить воспроизводство бедного населения. Развитие профилированной системы пособий, сочетающей принципы категориального подхода и контро-

ля доходов, при котором вектор развития должен быть направлен на модернизацию ежемесячного пособия для бедных семей с детьми и категориальных льгот.

Завершая обзор теоретических аспектов социального управления преодолением бедности на государственном уровне, необходимо подчеркнуть, что их значимость определяется тем, что анализ бедности является важным компонентом анализа эффективности социальной сферы в борьбе с бедностью и призван служить основой для принятия управленческих решений в области социально-экономического развития.

Список литературы

1. Бобков В. Российская бедность: измерение и пути преодоления / В. Бобков // Общество и экономика. – 2005. – № 3. – С. 19–37.
2. Волчкова Л.Т., Минина В.Н. Диагностика малообеспеченности // Человек в социальных переменах. Сб. статей / Под ред. В.Д. Виноградова, Н.А. Андреева. – СПб., 1996. – С. 28–40.
3. Слепенков И.М., Аверин Ю.П. Основы теории социального управления. – М.: Высшая школа, 2008. – 301 с.
4. Тихонова Н.Е. Российская бедность: масштабы, причины, перспектива // Индекс № 21. – 2011. – 429 с.
5. Шевяков А.Ю., Кирута А.Л. Экономическое неравенство, уровень жизни и бедность населения России и ее регионов в процессе реформ: методы измерения и анализ причинных зависимостей: Заключ. отчет / А.Ю. Шевяков, А.А. Кирута. – М.: Эпикон, 1999. – 104 с.

References

1. Bobkov V. Russian poverty: measurement and ways to overcome / V. Bobkov // Society and economy. 2005. no. 3. pp. 19–37.
2. Volkova L.T., Minina V.N. Diagnosis of poverty// People in social change. / Under the edition: V.D. Vinogradov, N.A. Andreev. – SPt. 1996. pp. 28–40.
3. Slepencov I.M., Averin U.P. Fundamentals of the theory of social control. – M. Higher school, 2008. 301 p.
4. Tihonova N.E. Russian poverty: extent, causes, perspective // Index no. 21. 2011. 429 p.
5. Shevyakov A.U., Kiruta A.L. Economic inequality, living standards and poverty of the population of Russia and its regions in the reform process: methods of measurement and analysis of causal dependencies: Final report / A.U. Shevyakov, A.L. Kiruta. – M.: Epicon, 1999. 104 p.

Рецензенты:

Мехришвили Л.Л., д.соц.н., доцент, профессор кафедры «Социология Тюменского государственного нефтегазового университета», главный ученый секретарь ТюмГНГУ, г. Тюмень;

Ткачева Н.А., д.соц.н., профессор кафедры маркетинга и регионоведения Тюменской государственной академии мировой экономики, управления и права, г. Тюмень.

Работа поступила в редакцию 29.12.2014.