

ЭФФЕКТИВНОСТЬ МЕР СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ БЕДНЫХ В РФ

Родионова С.Д.¹, Богданова В.П.²

¹ Управление социальной защиты Администрации г. Ноябрьск, rodionchik@mail.ru;

² ФГБОУ ВПО «Тюменский государственный нефтегазовый университет», Тюмень, Россия (652000, Тюмень, ул. Володарского, 38), e-mail: vera.bogdanova.55@bk.ru

В течение длительного периода, соизмеримого со сменой поколений, в России происходит процесс массовой выработки и усвоения моделей социально-экономической деятельности, соответствующих уже сложившейся системе формальных институтов и неформальных норм. Несбалансированность социальной структуры общества со слабо сформированным средним слоем и ярко выраженными полюсами благосостояния остается главным фактором, который препятствует поступательному укреплению российской государственности. Основные социальные группы все значительнее расходятся по ценностным ориентациям, уровню благосостояния, стилю жизни, социально одобряемым образцам и нормам поведения. Этот дисбаланс разрушает социальное согласие по поводу базовых ценностей и принципов общественной жизни, являющееся необходимым условием формирования и развития демократических институтов государства и гражданского общества. Сложившаяся в нашей стране модель бедности является результатом низкого уровня доходов от занятости и низкого уровня социальных трансфертов, отражающего наличие низкооплачиваемых рабочих мест на рынке труда, который определяется низкой заработной платой, не обеспечивающей прожиточный минимум, недостаточной социальной защитой, неполной и нестабильной занятостью. В настоящее время в отечественной и зарубежной науке имеется огромный опыт в исследовании феномена российской бедности. Несмотря на значимость работ в этой области, все еще остаются не проработанными вопросы, касающиеся эффективности реализации проектов и социальных программ, направленных на борьбу с российской бедностью. На исследование именно этих аспектов феномена бедности направлена данная статья.

Ключевые слова: угасание трудовой жизненной мотивации, социальный срыв, преобразования в социальной сфере.

THE EFFECTIVENESS OF THE MEASURES OF SOCIAL SUPPORT OF THE POOR IN THE RUSSIAN FEDERATION

Rodionova S.D.¹, Bogdanova V.P.²

¹The administration of the city of Noyabrsk, the Department of social protection, rodionchik@mail.ru;

² FGBOU VPO "Tyumen state oil and gas University" Tyumen, Russia (652000, Tyumen, ul. Volodarskogo, 38), e-mail: vera.bogdanova.55@bk.ru

Over a long period, commensurate with the change of generations, in Russia there is a process of mass production and assimilation patterns of socio-economic activities, commensurate with the current system of formal institutions and informal norms. The imbalance in the social structure of society with poorly formed middle layer and distinct poles welfare remains the main factor that prevents the gradual strengthening of Russian statehood. The main social groups are greater diverge in value orientations, welfare, lifestyle, socially-accepted patterns and norms of behaviour. This imbalance destroys the social acceptance of the basic values and principles of public life, which is a necessary condition for the formation and development of democratic institutions of state and civil society. Prevailing in our country, the model of poverty is a result of the low level of income from employment and low level of social transfers, reflecting the availability of low-paid jobs in the labour market, which is defined by low wages, not subsistence poor social protection, incomplete and unstable employment. Currently in domestic and foreign science has vast experience in the study of the phenomenon of poverty in Russia. Despite the importance of work in this area, are still not worked out the issues relating to the effectiveness of the implementation of projects and social programs aimed at the elimination of poverty. These aspects of the phenomenon of poverty are explored in this article.

Keywords: the extinction of the employment life motivation, social disruption, transformation in the social sphere.

В различных странах имеются давно сложившиеся типы бедности, которую они интегрировали в социальную систему и держат под контролем протекающие в этой системе процессы. Например, с помощью отработанных механизмов социальной помощи они могут

регулировать масштабы бедности. В России же бедность абсолютно иная, которая является продуктом социальной катастрофы, перестройки всей государственной системы. Российская бедность представляет собой резко неравновесный переходный процесс, который требует особых усилий по разработке понятийного аппарата и механизмов регулирования данного феномена на государственном уровне. В современных условиях органы управления, функционирующие на различных организационных уровнях (федеральный, региональный, муниципальный), не имеют единого информационного пространства, методов и технологий анализа, диагностики и прогнозирования социальных процессов.

Государственные инвестиции в социальную сферу, обеспечение высокого уровня и качества жизни российского населения, являются неотъемлемым элементом конкурентоспособности страны, а также удержания и привлечения человеческого капитала, трансформирующегося конкурентным рынком в развитие инновационной и высокотехнологичной сферы. В современных условиях перед российским обществом поставлена задача, от решения которой зависит его будущее, то есть построение гражданского общества на основе сохранения русской духовности. В настоящее время российский социум представляет собой научно-социальную лабораторию, где происходят трансформации, связанные с инновационными изменениями. Вовлекая Россию в мировые инновационные процессы, с учетом внутренней перестройки всех сфер социальной жизни происходит радикальное преобразование сущности и характера социальных изменений в обществе. Следовательно, необходимо найти совершенно новые пути для устойчивого развития российского общества на основе эффективного взаимодействия различных частей и элементов социальной системы.

Несмотря на различные достижения социального управления в борьбе с бедностью, многие социологи обращаются к исследованию глубинных причин распространения бедности в постиндустриальных обществах, так как в последние годы стала заявлять о себе позиция, согласно которой правительства развитых стран борются скорее с самим явлением, а не с его причинами. Следовательно, задача нашего исследования заключается в том, чтобы проанализировать исторический и современный опыт осуществления социальной функции государств, которые добились заметных успехов в обеспечении достойного уровня жизни населения, развитии экономики, науки и социальных технологий.

Интересен тот факт, что большинство стран, прежде всего скандинавские, ведут эффективную борьбу с бедностью. И если для одних стран борьба с бедностью – это профилактика, то для других – это важнейшая стратегическая задача социального управления. Т.А. Федотовская отмечает два главных способа работы в этом направлении. Первый характерен для развитых стран с высоким уровнем жизни и социальных гарантий,

обеспечивающих основные минимальные доходы (заработную плату и пенсии), достаточные для действующих в обществе стандартов потребления, который активно используется во Франции, где высока роль государства и значимы социальные завоевания трудящихся. Основой системы профилактики бедности является установление обязательной для всех работодателей минимальной ставки заработной платы, которой будет достаточно для удовлетворения основных потребностей работающего и которая систематически индексируется. Также здесь действует высокоэффективное обязательное социальное страхование, включающее достойные трудовые пенсии, качественное медицинское обслуживание, пособия по безработице, пособия на детей.

Кроме того, важную роль во Франции играют социальные службы при муниципалитетах. Если у человека нет страхового стажа (молодежь, женщины с детьми) или по иным жизненным обстоятельствам (потеря кормильца, одиночество, недееспособность) и он не имеет возможности удовлетворять свои наиболее необходимые потребности, то после рассмотрения в муниципалитете заявления нуждающегося, проверки доходов и состава его семьи, он получает направление в соответствующую государственную или негосударственную организацию, включенную в систему социального обслуживания, которая окажет ему необходимую помощь – денежную, натуральную, консультационную, психологическую, правозащитную и пр.

Второй способ борьбы с бедностью – это система адресной социальной помощи тем, кто находится в худшем, относительно других, положении. Этот способ применяется в развитых странах как дополнительная помощь, исключительно для узкого круга лиц, попадающих в экстремальную жизненную ситуацию [6, с. 20].

Исходя из программы своей деятельности, любое правительство должно выбирать между масштабами программы по перераспределению доходов для борьбы с бедностью и программами по стимулированию трудовой деятельности и экономии расходов бюджетных средств. Так, например, во многих странах существуют гранты на обучение и пособия на детей молодым семьям для борьбы с бедностью у молодых, так как она является временным явлением, а для старших возрастов существуют доплаты к пенсии, при условии, если ее размер и доход пенсионера обеспечивают лишь низкий уровень благосостояния.

Таким образом, как отмечает В. Бобков, «для вычисления показателя бедности требуются три компонента. Во-первых, необходимо выбрать соответствующую единицу измерения и индикатор благосостояния. Во-вторых, необходимо определить черту бедности, т. е. пороговое значение, за которым данное домохозяйство или отдельный человек будут классифицироваться как бедные. И, наконец, необходимо выбрать показатель бедности,

который будет использоваться для составления отчета по всему населению или только его подгруппам».

Как бы там ни было, вопрос об инструментарии, с помощью которого можно оценивать результаты мер социальной поддержки бедного населения, остается открытым. Следовательно, открытым является и вопрос о том, какое место занимают меры социальной поддержки бедных в системе государственных социальных трансфертов, которыми являются товары и индивидуальные нерыночные услуги, предоставляемые конкретным домашним хозяйствам из федерального и местных бюджетов или от общественных организаций бесплатно [2, с. 31].

Таким образом, социальные трансферты как инструмент помощи бедным слоям населения имеет два основания: частную (благотворительность) и государственную (пенсии, социальное страхование, социальная помощь). И если второе основание имеет долгий путь апробации при переходе на новые рельсы социально-экономического развития, то социальная помощь бедным по первому основанию только закладывается в сознание современных российских граждан и носит частный, несистемный характер.

Основу системы социальной помощи 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. 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 (табл. 1).

Таблица 1

Программы социальной помощи в борьбе с бедностью

ТИП ПРОГРАММЫ	ЗАДАЧА
СОЦИАЛЬНОЕ СТРАХОВАНИЕ	Перераспределение и выравнивание доходов в целях защиты от падения уровня потребления при наступлении страховых случаев [43, с. 27].
СОЦИАЛЬНОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ	Поддержка минимального уровня благосостояния наиболее незащищенных категорий – детей, престарелых и пр.
ЗАЩИТА СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ И МИНИМАЛЬНЫЕ ГАРАНТИИ ДЛЯ СОЦИАЛЬНО УЯЗВИМЫХ ГРУПП	Поддержка наименее защищенных групп в сфере защиты их прав, связанных с получением дохода.
СОЦИАЛЬНАЯ ПОМОЩЬ	Оказание материальной помощи и предоставление социальных услуг для обеспечения минимального уровня благосостояния семей, не способных поддерживать свое потребление и благосостояние на

	минимально гарантированном уровне.
САМООБЕСПЕЧЕНИЕ	Оказание социально-психологической помощи и поддержки малообеспеченных слоев населения, повышение у них уровня мотивации к занятости и повышению благосостояния своей семьи, а также степени ответственности за себя и свои семьи.
БЛАГОТВОРИТЕЛЬНОСТЬ	Привлечение дополнительных ресурсов для реализации ряда вышеуказанных программ; для обеспечения минимального уровня благосостояния малообеспеченных семей, не способных поддерживать свое потребление и благосостояние на минимально гарантированном уровне.

Так, по мнению В. Бобкова, 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, персонализированный 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 контроля доходов, при котором вектор развития должен быть направлен на модернизацию ежемесячного пособия для бедных семей с детьми и категориальных льгот [5, с.5].

Кроме всего прочего, при осуществлении управления основной акцент делается на стратегическое планирование. Причем, не только на составление стратегического плана, а также на его реализацию как инструмента государственного регулирования.

Главной целью процесса стратегического планирования является максимизация на долгосрочную перспективу совокупного, интегрального общественного эффекта при оптимальном использовании ресурсного потенциала, для безусловного выполнения условия устойчивости развития территории. Основной задачей стратегического планирования является полный учет всех ресурсов, всех возможных технологий получения общественного эффекта от использования каждого вида ресурсов.

В российской практике стратегического планирования оценка уровня социального развития территории включает в себя оценку различных секторов социальной сферы на основе следующих показателей: оценка демографической ситуации и здоровья населения; оценка сферы социальной защиты; оценка жилищных условий населения; оценка развития сферы образования; оценка уровня развития сферы культуры; оценка развития сфер физической культуры, спорта, активного отдыха, туризма; градостроительства и архитектуры; общественной безопасности. Комплекс этих оценок свидетельствует о

жизнедеятельности различных социально-демографических групп, в том числе и среди беднейшего населения.

Очевидно, что любые управленческие решения, направленные на снижение бедности, не могут быть реализованы без понимания того, что подразумевается под бедностью, как можно ее измерить, кто является бедным и каковы причины попадания в их число. Следовательно, без осознания этих вопросов любая стратегия содействия сокращению бедности может оказаться неэффективной, даже в случае полного наличия ресурсов. Кроме того, важно также отметить, что уровень и глубина бедности зависят, с одной стороны, от достигнутого уровня жизни, с другой стороны, от методологии определения линии бедности и измерения доходов населения. К тому же, современная российская статистика не ведет наблюдения за доходами населения, и публикуемые оценки бедности основываются на данных о расходах. Вместе с тем выбор показателя доходной обеспеченности может существенно повлиять на уровень бедности, так как только у 40–50 % населения доходы и расходы совпадают и могут рассматриваться как взаимозаменяемые показатели [3, с.82].

В российских традициях измерения уровня жизни доля бедного населения является приоритетным показателем мониторинга бедности. Следует подчеркнуть, что данный индикатор не чувствителен к изменению глубины бедности (дефицита ресурсов бедных), который указывает на то, какой в среднем объем ресурсов необходимо добавить бедным для того, чтобы они перестали быть бедными. Кроме того, данный критерий важен для измерения эффектов от реализации социальных программ, адресованных непосредственно бедному населению, большинство из которых не выводит граждан из состояния бедности, но существенно снижает ее глубину.

Существенно снижает уровень бедности доступ к социальным трансфертам. Но, как отмечает В.А. Сидорова, не всегда наблюдается достаточное соответствие между теми, кто получает социальные трансферты (в том числе льготы) и теми, кто входит в категорию бедных. То есть фактически имеется группа бедного населения, не имеющего доступа к денежным пособиям и льготам, что свидетельствует о недостаточной направленности программ социальной помощи на поддержку бедных слоев населения [4, с. 85].

Существующая практика по борьбе с бедностью в современной России не в полной мере учитывает происходящие в стране институциональные изменения и тенденции в формировании рынка труда. Кроме того, действующая в стране система выявления и социальной поддержки бедного населения, находящегося в зоне риска, в виде многочисленных пособий, льгот, других видов помощи несовершенна и нуждается в срочной адаптации к рыночным условиям. В настоящее время денежные средства, выделяемые для социальной поддержки бедных, распределяются недостаточно эффективно, они часто идут

не тем, кто действительно в полной мере нуждается в помощи. В результате положение беднейшей части населения ухудшается, что ставит перед государством на всех уровнях управления задачу разработки новой стратегии по преодолению бедности. Все сказанное выше позволяет сделать вывод, что управление преодолением бедности является инструментом адекватного реагирования на изменяющиеся условия в окружающей среде, в то время как настоящая социально-экономическая ситуация обуславливает выделение и использование трех основных направлений социально-управленческой деятельности: осуществление социальной поддержки; реконструкция социальной системы; создание условий для самоорганизации объекта управления.

В то самое время, когда отечественный и международный опыт показывает, что наиболее действенным является программно-целевой подход к снижению бедности, сегодня следует признать актуальными все три направления. В российском обществе произошло осознание необходимости формирования новой модели управления социально-экономическим развитием, подчиненном повышению уровня жизни населения, а также осознание важности построения для этого его обобщающих оценок и организации мониторинга достижения поставленной цели.

В настоящее время развивается факторный анализ общественных институтов с точки зрения их влияния на изменение качества жизни населения. В этом направлении заметные практические действия предпринимают органы государственного управления в гг. Москве и Санкт-Петербурге, Татарстане, Краснодарском, Красноярском и Ставропольском краях, Белгородской, Брянской, Калужской, Ленинградской, Новосибирской, Томской областях и в ряде других субъектов РФ.

Кроме того, комплексное решение всех этих задач имеет стратегическое значение и позволяет рассматривать преодоление бедности в аспекте повышения уровня жизни, включающего всю его структуру: 1) качество жизни в обществе (личности, населения, отдельных социальных групп и организаций гражданских институтов); 2) качество трудовой и предпринимательской жизни; 3) качество социальной инфраструктуры; 4) качество окружающей среды; 5) личную безопасность; 6) уровень жизни; 7) удовлетворенность людей качеством своей жизни.

Комплексная методология снижения уровня бедности должна включать конкретизацию цели, анализ ситуации с бедностью в контексте социально-экономического неравенства, определение задач, разработку критериальных нормативов их решения в нашей стране. С учетом остроты имеющихся проблем, необходимо определить содержание мер, направленных на снижение бедности. В первую очередь, важны те меры, которые непосредственно влияют на рост уровня потребления населения и доступность основных

общественных благ. Следовательно, наряду с федеральной программой необходимо разрабатывать региональные целевые программы снижения бедности, повышения уровня и качества жизни российского населения на местах. Это позволит в полной мере реализовать новые социальные полномочия и ответственность органов государственной власти субъектов РФ перед жителями соответствующих регионов, учитывать на местах те особенности бедности, которые не могут быть предусмотрены в общероссийской программе, а также скоординировать усилия государственных органов и четко распределить их функции.

Таким образом, как уже было отмечено выше, социальное управление бедностью может осуществляться на федеральном, региональном и местном (городском или сельском) уровнях. И если федеральное управление осуществляется в рамках формирования единой для всех субъектов федерации стратегии в области социальной политики, на муниципальном уровне происходит разработка тактических шагов в процессе реализации этой стратегии, то на местном уровне данные стратегические и тактические цели воплощаются в жизнь, в том числе через деятельность социальных институтов, ответственных за реализацию различных социальных программ.

Список литературы

1. Бобков В. Российская бедность: измерение и пути преодоления / В. Бобков // Общество и экономика. – 2005. – № 3. – С. 19-37.
2. Вартанова М.Л. Словарь терминов по социальной статистике: учебное пособие. – Махачкала, 2009. – 31 с.
3. Рывкина В. Социальные неравенства в постсоветской России / Р. Рывкина // Свободная мысль. – XXI. – 2004. – № 5. – С.82.
4. Сидорова В.А. Влияние адресной социальной помощи на изменение уровня, глубины и остроты бедности // Социологические исследования. – 2004. – № 7. – С. 83-94.
5. Сперанский А. Бедность как диагноз / А. Сперанский // Социальная защита. – 2006. – № 4. – С. 3–6.
6. Федотовская Т.А. Проблема бедности в современной России // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. – 2003. – 20 с.

Рецензенты:

Фомичева И.Г., д.п.н., профессор, проректор по учебной работе ФГБОУ ВПО «Тюменской государственной институт культуры, г. Тюмень;

Гаврилова Н.Ю., д.и.н., профессор кафедры Гуманитарных наук ФГБОУ ВПО «Тюменский государственный нефтегазовый университет», г. Тюмень.