

**На правах рукописи**

**Хлевной Леонид Васильевич**

**УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ  
СФЕРОЙ КРУПНЕЙШЕГО  
ГОРОДА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

22.00.08 - Социология управления

Автореферат диссертации  
на соискание ученой степени кандидата  
социологических наук

Майкоп, 2004



На правах рукописи

Хлевной Леонид Васильевич

**УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ  
СФЕРОЙ КРУПНЕЙШЕГО  
ГОРОДА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

22.00.08 - Социология управления

Автореферат диссертации  
на соискание ученой степени кандидата  
социологических наук

Майкоп, 2004

Диссертация выполнена на кафедре истории и политологии  
Кубанского государственного аграрного университета

Научный руководитель: доктор социологических наук,  
профессор Харитонов Е.М.

Официальные оппоненты: доктор социологических наук,  
профессор Асеев Ю.И.,  
кандидат философских наук,  
доцент Хрупин СИ.

Ведущая организация: Кубанский государственный университет

Защита состоится 23 июля 2004 г. в \_\_\_\_\_  
на заседании диссертационного совета К. 212.001.04 по социологи-  
ческим наукам в конференц-зале Адыгейского государственного уни-  
верситета по адресу: 385000, г. Майкоп, ул. Университетская, 208.

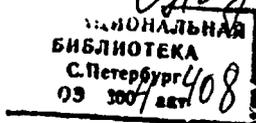
С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке АГУ.

Автореферат разослан \_\_\_\_\_ 2004 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат философских наук,  
доцент



Ляужева С.А.



## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Процессы, связанные с системной трансформацией российского общества, произошедшей в последние 15 лет, по-новому актуализируют проблемы городского социума. К ним относят: снижение жизненного уровня населения, резкую поляризацию доходов, рост безработицы и преступности, проблемы мигрантов и вынужденных переселенцев и т.д.

Проблемой современного российского городского социума является то, что все факторы, определяющие стабильность и устойчивость прежней, советской - социальной системы, вышли из строя, перестав функционировать. Была деформирована (или далее практически полностью разрушена) жесткая структура из политических, экономических, социальных и культурных институтов, скрепляющих все социальные группы в прочную устойчиво воспроизводящую систему. Осталось фактически не занятым место прочно в прошлом укорененной в общественном сознании коммунистической идеологии. Вместо скрепляющей и стабилизирующей общество системы идей, наличествует ценностно-нормативный хаос. Имевшиеся в прошлом относительно невысокие, однако устойчивые и разносторонние социальные гарантии (занятость, бесплатные жилье, образование, медицина, фиксированные цены, система государственной социальной защиты), в постсоветский период сменились резкой деградацией системы социальной защиты населения - в одночасье ушли в прошлое социальные гарантии, в силу чего "подавляющее большинство граждан лишилось защиты со стороны государства, оказавшись наедине с рыночной стихией"<sup>2</sup>.

Вышеперечисленные процессы обуславливают особую актуальность проблем развития и модернизации городского управления, в особенности, управления социальной сферой. Ведь большинство социальных проблем рядовых россиян решаются именно на уровне местного самоуправления, которое зачастую оказывается беспомощным перед масштабом стоящих перед ним проблем. В начале 2000-х гг. стало особенно заметным резкое противоречие между богатейшими природными, интеллектуальными и человеческими ресурсами,

<sup>1</sup> См. напр.: Пивоваров Ю.Л. Урбанизация России в XX веке: представления и реальность// Общественные науки и современность.-2001.-.№6; Овсейко П.В. Социальная сфера: традиции и современность// Куда идет Россия? Власть, общество, личность.-М.,2000.

<sup>2</sup> Заславская Т.И. Социоструктурные предпосылки жизнеспособности российского общества.//Социетальная трансформация российского общества: деятельностно-структурная концепция. - М..2002.-С.364.

которыми располагает практически каждое местное сообщество, а в особенности - крупнейший город<sup>1</sup> - и качеством их использования.

Разумеется, настоящая работа не претендует на исследование всего комплекса социальных проблем муниципального управления, автор концентрирует внимание лишь на одном из аспектов управления городом - социальной сфере, причем в разрезе преимущественно социальной политики. Сама проблемная ситуация в данном случае может быть описана в терминах адекватности стратегии, форм и методов реализации социальной политики современного крупнейшего российского города специфике стоящих перед данной сферой социального управления проблем.

**Степень научной разработанности проблемы.** В западной обществоведческой мысли феномен города разрабатывается на понятийно-категориальном уровне уже в классической социологии. М.Вебер дал описание исторического генезиса и эволюции городских структур. В рамках Чикагской школы (20-30 гг.) обозначилась тенденция разностороннего анализа городской жизни. Р.Парк и Э.Берджесс предложили социально-экологический подход, рассматривая город как продукт синтеза природных и общественных факторов. Л. Вирт (Уэрт) склонялся к культурологическому видению городского феномена, изучая формируемый в рамках последнего специфический образ и стиль жизни. В более поздних исследованиях города М.Кастельс и Д.Харви делают упор на социально-политическую сторону развития города, подвергая анализу социально-классовые противоречия, обостряющиеся в крупных городах и влияющие на урбанизационную специфику. Таким образом, в трудах западных мыслителей город предстает сложным многосторонним феноменом, где сосредоточен целый спектр общественных проблем.

Отечественное обществоведение взялось за теоретическую разработку городской проблематики несколько позднее, что частично объясняется более поздней индустриализацией - главным стимулом урбанизации. Можно отметить фундаментальную работу В.П. Семёнова-Тян-Шанского "Город и деревня в Европейской России" (1910), где в основном делался упор на рассмотрение пространственно-экономического характера российской урбанизации.

В советский период появились весьма значительные работы О.А. Константинова, Н.Н. Баранского, Р.М. Кабо, Ю.В. Медведкова.

<sup>1</sup> В зависимости от численности проживающего населения в официальной статистике и в практике градостроительства выделяются города: *малые, средние, большие, крупные, крупнейшие; города-миллионеры* - См.: Пивоваров Ю.Л. Основы геурбанистики. - М., 1999; Колесников Ю.С. Прикладная социология. - Ростов-на-Дону: "Феникс", 2001. С.70.

В 1990-е годы социология города получила новый толчок. В работах В.Л.Глазычева активно разрабатываются вопросы формирования городского сообщества и развития гражданской культуры ("гражданского инстинкта"). Коганский В.Г., Коган Л.Б., Фирсов Б.М. исследуют проблемы социализации в городских условиях, качественные характеристики социальной структуры города. В работах О.Е. Трущенко разрабатывается проблема стратификационной динамики городского населения России. Научные усилия О.Н.Яницкого сосредоточены на изучении все обостряющихся проблем городской экологии, а также возможностей гражданских инициатив в российских городах. Дридзе Т.М., в основном, делает упор на разработку методов прогнозирования и проектирования городской социальной жизни, направленных на совершенствование градостроительства и развитие городской инфраструктуры с учетом потребностей горожан. Необходимо упомянуть объемный труд "Город и деревня в Европейской России: сто лет перемен", куда вошли результаты исследований таких признанных отечественных городоведов, как Г.М.Лаппо, П.Поляна, А.Трэйвиша. Эта коллективная работа дает обобщающий анализ тенденциям российской урбанизации, имевшим место на протяжении XX в.

Научная база социального регулирования была заложена в основном зарубежными мыслителями. В связи с этим стоит упомянуть имена А.Файоля, М.Вебера, Э.Мэйо, Т.Парноса, Р.Мертонса, в работах которых предлагается системный подход к выработке управленческих решений, а также придается решающее значение человеческому фактору.

Отечественная общественная мысль научные основы социального управления разрабатывала по-своему, прежде всего реагируя на проблематику конкретной социально-исторической ситуации. Так, Земская реформа стимулировала разработку вопросов государственного управления, вследствие чего появились работы А.В. Лохвицкого "Губерния, ее земские и правительственные учреждения" (1864), А.И. Васильчикова "О самоуправлении" (1870-1871), А.С. Алексеева "Начала современного правового государства и русский административный строй" (1905), В.М. Грибовского "Государственное устройство и управление Российской империи" (1912), А.И. Елистратова "Основные начала административного права" (1914).

В годы советской власти для научных разработок в этом направлении создается целый ряд научно-исследовательских организаций. Стоит отметить работы А.М.Омарова "Социальное управление:

некоторые вопросы теории и практики." - М, 1980; Слепикова Н.М., Аверина Ю.П. Основы теории социального управления.-М., 1990.

В 90-е гг. делаются усилия в направлении создания комплексной науки высшего административного управления, охватывающей как государственно-правовые, так и социально-экономические, психологические, технико-организационные и естественно-научные аспекты управления. Функциям социального управления, а наряду с этим и такого важного его элемента, как социальная политика, посвящены труды А.Н.Данилова, О.А.Уржа, В.Н.Иванова, В.Н. Патрушева, А.Г.Гладышева, А.О.Доронина, Г.Н.Щекина, Н.С.Данакина, С.Б.Мельникова и др.

Однако, несмотря на высокую степень научной разработанности данных вопросов, само направление сохраняет высокую актуальность и требует дальнейшего научного анализа. Обращает на себя внимание недостаток комплексных и междисциплинарных исследований по данным вопросам социального управления в условиях трансформирующейся городской социальной структуры.

Предлагаемое диссертационное исследование является попыткой более системного рассмотрения специфики управленческой практики в социальной сфере крупнейшего российского города, где имеют место основные последствия трансформационных сдвигов, произошедших в социальной структуре населения.

Объектом исследования является социальная политика как сфера социального управления.

Предмет исследования - принципы и содержание социальной политики крупнейшего города в трансформирующемся обществе.

Исходя из сказанного, определена основная цель настоящего исследования:

*Выявить и проанализировать общие принципы, характерные особенности и проблемы реализации социальной политики как сферы социального управления крупнейшего города в трансформирующемся обществе и наметить пути повышения ее эффективности.*

Реализация данной цели предполагает последовательное решение ряда исследовательских задач:

1. Выявить специфику города как социальной системы на основе обобщения основных теоретических подходов, разработанных в рамках социологии города.

2. Рассмотреть основные концепции и подходы к пониманию социальной структуры города и трансформационных процессов в современном российском социуме.

3. Проанализировать специфику социальной политики как отрасли социального управления на предмет выявления ее объектов, методов и задач.

4. Обосновать на основе полученных результатов исследовательскую методологию анализа системы управления социальной сферой (в аспекте социальной политики) крупнейшего российского города в трансформационный период.

5. Проанализировать специфику и характер трансформации социальной структуры крупнейших городов в современной России и выявить базовые тенденции данных процессов.

6. Осуществить эмпирический анализ деятельности системы социальной защиты населения (на примере г. Краснодара) как сферы социального управления.

Теоретико-методологической основой диссертации являются классические и современные социологические концепции и подходы к анализу ряда социальных феноменов: урбанизации, социальной трансформации, социального управления, развитые в трудах отечественных и зарубежных ученых: Р. Парка, Э. Берджеса, А. Файоля, М. Вебера, Э. Мэйо, Т. Парсонса, Р. Мертона, Г. И. Заславской, М. Н. Руткевича, А. Н. Данилова и др. В связи с междисциплинарным характером работы при ее написании использовались принципы структурно-функционального анализа, культурологического подхода, системного подхода, теории стратегического управления.

Методы и источники исследования: при написании теоретико-методологической части работы использовались методы анализа научной литературы, посвященной проблемам урбанизации, социальной трансформации и социального управления, метод концептуального синтеза; при анализе эмпирических данных применялись метод анализа официальных документов и статистические методы анализа количественных данных. Эмпирическую базу работы составили материалы отчетов о деятельности органов социальной защиты администрации г. Краснодара за 2000-2003 гг., вторичные данные социологических исследований, осуществленных ведущими отечественными социологическими научными коллективами, материалы и публикации, представленные в центральной социологической периодике.

**Научная новизна** диссертации заключается в том, что в ней выявлены и проанализированы общие принципы, характерные особенности и проблемы реализации социальной политики как сферы социального управления крупнейшим городом в трансформирующемся обществе и намечены пути повышения ее эффективности.

**Научная новизна** диссертации характеризуется следующими положениями:

1. Проанализирован потенциал различных концепций социального управления и возможностей их применения для решения проблем социальной сферы крупнейших городов современной России.

2. Определены и исследованы основные направления и тенденции трансформации социальной структуры, характерные для крупнейших городов в современной России.

3. Выявлены и проанализированы общие принципы, характерные особенности и проблемы реализации социальной политики как сферы социального управления крупнейшим городом в трансформирующемся обществе, а также намечены пути повышения ее эффективности.

4. Проанализированы направления и механизмы изменения систем управления социальной сферой, проявляющиеся на уровне крупнейших российских городов.

#### **Положения, выносимые на защиту:**

1. Особую значимость в регуляции процессов, характерных для социальной сферы крупнейших городов современной России, приобретают трансформационные сдвиги, являющиеся следствием урбанизационной специфики, а также результатом посткоммунистических институциональных преобразований 80-90-х гг. Они характеризуются:

а) увеличением интенсивности миграционных потоков в крупные города, в силу чего усиливается этно-культурная дифференциация населения, выступающая фактором роста конфликтности городской среды;

б) возрастанием имущественного расслоения городского населения, сопровождаемого:

- появлением новых различных групп населения, таких как бомжи, нищие, "новые русские";

- изменениями в городской инфраструктуре (образование социальных пространств, ориентированных на определенные слои населения, с точки зрения их экономического статуса;

- более отчетливым выражением социально-классовых интересов.

2. Новые социально-политические и социально-экономические реалии ставят перед социальной политикой принципиально иные задачи. К ним относятся:

- усиление адресности социальной поддержки слабозащищенных групп населения;

- обеспечение основных социальных гарантий;
- сдерживание массовой безработицы;
- адаптация и социальная поддержка вынужденных мигрантов;
- профилактическая работа в области социальной адаптации.

3. Актуальной проблемой управленческой деятельности местных муниципальных структур является последовательное уменьшение самостоятельности местных органов, усиление их контроля со стороны федерального центра, что связано с комплексом причин:

- тенденцией возвращения к традиционным формам работы;
- отсутствием экономической самостоятельности населения;
- общественным сознанием в целом, которое больше настроено на государственно-патерналистскую модель политических отношений;
- неотрегулированностью системы налогообложения.

4. Основным условием эффективности социальной политики на уровне отдельно взятого крупнейшего города современной России является использование принципов стратегического управления и планирования при разработке и реализации программ социальной политики, главными стратегическими направлениями которых должна стать работа с молодежью и работа в сфере охраны труда и стимулирования занятости.

Практическая значимость полученных результатов заключается в возможности их применения и использования в образовательной и управленческой практике. Обобщенный и систематизированный в диссертации материал может быть использован в процессе подготовки специалистов по специальности "Государственное и муниципальное управление" как на уровне высшего образования, так и на уровне послевузовского образования. Часть материалов, систематизированных и проанализированных в диссертации, может быть использована для разработки спецкурсов по программе муниципального управления, подготовки "кейсов" для практических занятий.

Эмпирические данные, собранные и проанализированные в рамках диссертации, результаты, выводы и рекомендации по результатам диссертационного исследования могут быть применены при разработке управленческих решений в социальной сфере крупнейшего города, планировании и реализации муниципальной социальной политики.

**Апробация работы.** Диссертация обсуждалась на кафедре истории и политологии Кубанского государственного аграрного университета.

Результаты эмпирических исследований по диссертации использовались на рабочих совещаниях органов социальной защиты г. Краснодара, при планировании текущей социальной политики муниципалитета. Основные выводы и положения диссертационного исследования нашли свое отражение в выступлениях автора на научно-практических конференциях: "Социокультурное проектирование", г. Краснодар: КГАУ, декабрь 2003 г., "5-е Кайгородовские чтения", г. Краснодар: КГУКИ, апрель 2004 г., межвузовской научно-практической конференции "Социально-психологические и экономические аспекты развития социальной сферы Краснодарского края в современных условиях", г. Краснодар: Институт экономики и управления Кубанской медицинской академии, апрель 2004 г.

**Структура работы.** Работа состоит из двух глав, введения, заключения, списка литературы и приложений.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается актуальность выбранной темы исследования, анализируется степень научной разработанности проблемы, определяются цель и задачи исследования, формулируются теоретико-методологические основания исследования, критерии научной новизны диссертации и тезисы, выносимые на защиту.

В первой главе "**Теоретико-методологические основания исследования: сфера социального управления в контексте трансформации социальной структуры города**", состоящей из четырех параграфов, исследуется теоретическое состояние проблемы управления социальной сферой крупнейшего города; анализируются основные отечественные и зарубежные теории социологии города; рассматриваются концепции трансформации городской социальной структуры; прорабатываются теоретические подходы к проблеме социального управления города в контексте отрасли "Социальная политика".

В первом параграфе "**Город как социальная система (история и современность)**" автор рассматривает основные концепции социологической урбанистики. Опираясь на сложившиеся в современной теории города подходы, диссертант определяет урбанизацию как многостороннее явление, опирающееся на исторически сложившиеся формы общественного и территориального разделения труда. Соответственно, первоначально рассматривается характер общест-

венных сил, приведших к генезису города и исторически определивших урбанизационную динамику. Здесь автор обращается к классическим работам М. Вебера, Г.Зиммеля и Ф. Тенниса. Констатируется, что исторически функции и формы организации городской жизни существенно менялись, отличаясь, к тому же, существенными кросс-культурными различиями. Современный город – это, прежде всего, экономический центр, сконцентрировавший в себе весь комплекс социальных процессов и противоречий. Далее анализируются известные работы представителей Чикагской школы – Р.Парка, Э.Берджесса, Л.Вирта, посвященные анализу городского феномена, а также работы других известных социологов-урбанистов, в частности, М.Кастелса и Д.Харви. Делается вывод об особых механизмах городской внутрисоциальной динамики, обусловленных специфичностью городской среды.

Анализ специфики отечественной урбанизации показывает, что российский процесс постперестроечных реформ выступает как фактор влияния на характер трансформации городской структуры, имеющий место в современной России. Особенность российской ситуации состоит в том, что наблюдается очень сильная дифференциация городов по критерию социально-экономического благополучия.

Второй параграф "Социальная структура современного города" посвящен анализу трансформационных процессов в отечественном городском социуме. Исходя из того, что основным объектом трансформационных процессов является социальная структура, автор анализирует различные концепции социальной структуры, представленные в работах зарубежных (Т.Парсонс, Р.Мертон и др.), и отечественных (Т.И.Заславская, М.Н.Руткевич и др.) социологов. Затем автор проводит анализ характера социальных трансформаций российского городского социума, происходящих в последние 15 лет. Констатируется резкое возрастание имущественной дифференциации городского населения, отражающейся в появлении новых различных социальных групп (безработные, нищие, "новые русские"), формировании новых социальных пространств (бутики, торговые центры, ночлежки и т.д.). Дифференцированные социальные группы обладают разным адаптационным потенциалом, что определяет основные направления городской социальной динамики. В контексте этих процессов возрастает актуальность организационного (институционального) аспекта общественной жизни – вновь создаваемая институциональная система, в то же время переплетающаяся со

старыми формами взаимодействия, должна рассматриваться в качестве существенного фактора выработки регулирующих механизмов.

В третьем параграфе "**Социальное управление: его сферы, методы, задачи**" рассматриваются общие теоретико-методологические вопросы социального управления. Автором осуществляется анализ широкого спектра управленческих теорий, начиная с классических работ Ф.Тейлора, Г.Форда, Г.Эмерсона, А.Файоля, Ч.Бернарда, Р.Мертон. Подчеркивается, что по своей сущности управленческая деятельность направлена на актуализацию, мобилизацию потенциала людей, иными словами, на стимулирование нормативной социальной активности. В связи с этим отмечается, что современные процессы перехода общества в постиндустриальную стадию вновь актуализируют проблему эффективного принятия решений относительно регуляции общественной жизни. Нынешняя эпоха ставит вопросы быстрой переработки мощных пластов разнообразной, зачастую противоречивой информации, что предполагает новый взгляд на старые проблемы и оперативную реакцию на новые, каждодневно возникающие вызовы. Автор обращает внимание на опыт Японии и Германии, сумевших продуктивно решить собственные социальные проблемы, опираясь на принципы стратегического социального управления<sup>1</sup>. Подчеркивается, что данные принципы являются универсальными и применимы в деятельности любой системы управления, представленной совокупностью статусов, ориентированных на достижение каких-либо целей и действующих во внешней среде. Очевидно, что в сфере социального управления, как одной из наиболее кризисных по своей природе (особенно в современной России), применение стратегического подхода является актуальным и адекватным специфике стоящих перед ней задач.

Констатируется, что задачи управленческой деятельности могут принципиально различаться в зависимости от конкретной общественной ситуации. В этой связи вводится категория "социальная политика" как система управленческих стратегий и мероприятий, направленных на решение первостепенных проблем конкретного социума. Одна из главных функций социальной политики - компенсация последствий социальной конкуренции, свойственной рыночным обществам (каковым является сегодня Россия). В подобных обществах наиболее известны три модели социальной политики:

1. *Остаточная модель*, в основном, получила распространение в англоязычных странах (США, Великобритания) и является наиболее либеральной.

<sup>1</sup> Основы социального управления, /Под ред. В.Н. Иванова.-М., 2001.-С. 147.

2. *Государственно-перераспределительная модель* социальной политики, реализуемая в Германии и Скандинавских странах, основанная на принципах социал-демократической идеологии.

3. Модель *индустриально-экономического развития* (наиболее полно представленная в японском обществе), основанная на положении, что институты социального благосостояния выступают в качестве дополнения к экономическим институтам<sup>1</sup>.

В контексте современной российской ситуации актуализируется такая функция социальной политики, как социальная защита. В современных условиях эффективность социальной защиты населения определяется успешностью решения таких задач, как:

- усиление адресности социальной поддержки слабозащищенных групп населения;
- обеспечение основных социальных гарантий;
- сдерживание массовой безработицы;
- адаптация и социальная поддержка вынужденных мигрантов.

В четвертом параграфе "**Методология анализа системы управления социальной сферой крупнейшего российского города в трансформационный период**" автор формулирует методологию дальнейшего исследования проблемы управления социальной сферой в контексте реализации социальной политики. Данная методология, разрабатываемая на стыке проблематики города, трансформации социальной структуры и социального управления, опирается на ряд принципов:

- исходить из специфики города как социальной системы, учитывая влияние трансформационных процессов. Это предполагает обращение к эмпирическим данным относительно процессов, протекающих в крупнейших городах России в 90-е гг. XX века. Результатом анализа этих данных станет выделение специфических проблем крупнейшего российского города в переходный период как предмета социального управления;

- учитывать специфику социальной сферы, как наиболее "проблемной", "экстренной" области социального управления в трансформирующемся обществе. Опираясь на данное положение, мы получаем важный критерий оценки эффективности управленческих решений;

- рассматривать город как "концентрированный социум", в котором находят свое отражение и воплощение практически все проблемы, характерные для социальной сферы современной России;

- рассматривать социальную сферу, как объект, требующий

<sup>1</sup>Фирсов М.В., Студенова Е.Г. Теория социальной работы.-М, 2001.

использования подходов стратегического антикризисного управления.

Во второй главе "Социальная сфера крупнейшего российского города в современных условиях", состоящей из трех параграфов, вопросы, касающиеся практики управления социальной сферой крупнейшего города, рассматриваются в эмпирическом ключе.

Первый параграф "Трансформация социальной структуры российского города" посвящен анализу данных ряда эмпирических исследований относительно последствий социальной трансформации в российском обществе в 1990-е - 2000-е гг. Ускоренная либерализация, проводимая под лозунгами монетаризма, требовала существенного сокращения роли государства как субъекта социальных отношений и переложения значительной части тягот социальной политики на плечи частных структур. Между тем недостаточный учет социокультурных, социально-экономических и социально-политических реалий обусловил в целом деструктивные результаты проведенных реформ, отразившись на работе со "слабыми" слоями населения. Отмечается широкое распространение в современной российской городской среде процессов нисходящей социальной мобильности, в результате которых сложился ряд новых социальных групп, определяемых как "социально слабые". Среди них наиболее массово представлены бедные слои. Это достаточно разнородный гетерогенный слой общества. Различают *традиционно бедных* - давно испытывающих лишения (одинокие матери, многодетные семьи, инвалиды, престарелые) и новых бедных - представленных в основном жертвами структурных перестроек и ранее составляющих элемент среднего класса<sup>1</sup>.

Слои населения, относимые к категории традиционно бедных, практически полностью зависят от государственных и муниципальных социальных служб. Их материальное положение в большей степени определяется мощностью государственного финансирования и системой социальной защиты.

Основную массу "новых бедных" составляют индивиды и занятые в бюджетных отраслях - "оплата труда в здравоохранении составляла в первой половине 1997г. 59%, в образовании - 50%, в культуре - 51% от средней оплаты в промышленности"<sup>2</sup>. Наблюдается тенденция расширения социально-профессиональной маргинальности. Так,

<sup>1</sup> Руткевич М.Н. Процессы социальной деградации в российском обществе// Социс-1998.-№6.

<sup>2</sup> Там же.

отечественный социум получил ранее несвойственную ему группу - безработных. По данным И.П.Поповой, пятую часть восьмимиллионной армии безработных составляют специалисты, 30% безработных потеряли рабочие места в связи с высвобождением или ликвидацией предприятий, значительная часть которых концентрировалась в крупнейших городах. В составе группы "постспециалистов" выделяются наиболее общие типы: регионально-поселенческие - работники маленьких и средних городов со свертываемой монопромышленностью трудоизбыточных, и депрессивных регионов; профессионально-отраслевые - работники отраслей (машиностроения, легкой, пищевой промышленности т.д.), профессий и специальностей (инженерно-технические работники), невостребованные современными экономическими условиями; бюджетные - работники реформируемых бюджетных отраслей науки, образования, армии<sup>1</sup>.

Еще одна "слабая" социальная группа - мигранты. Центрами притяжения потоков мигрантов, в первую очередь, становятся крупнейшие города указанных территорий в силу того, что они предоставляют мигрантам больше возможностей для выживания. Это очень масштабная в количественном отношении социальная группа, пополняющая ряды маргиналов и требующая социальной заботы. Только официально зарегистрированных беженцев на конец 90-х гг. в России насчитывалось 1,2 млн. человек, а неофициальных, по оценкам экспертов, было в три раза больше. В составе этой группы преобладают люди активного трудоспособного возраста 31-45 лет (36%), на втором по количеству месте - 46-60-летние (23%), третьи - молодые люди 25-30 лет (16%), наиболее пожилая группа - старше 60 лет - составляет 15%, наконец, самые молодые - до 25 лет - около 10%. Уровень образования анализируемого слоя оказался достаточно высок: 31% - высшее образование, 35% - среднее специальное<sup>2</sup>.

Рассмотренные слои относятся к своего рода группам риска, имеющим весьма вероятные шансы скатиться на дно социально-общественной жизни. Они получили в отечественной социологии обозначение "социальное предлрнье". По данным М.Н.Руткевича, к этой категории следует отнести 72% одиноких пожилых людей, 63% инвалидов, 54% многодетных семей, 53% безработных, 49% матерей-одиночек, 44% беженцев<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Попова И.П. Новые маргинальные группы в российском обществе (теоретические аспекты исследования) // Социс-1999. -№7.-С69.

<sup>2</sup> Балабанова Е.С. Вынужденные мигранты: жизненные трудности и ресурсы их преодоления// Куда идет Россия? Власть, общество, личность. -М.,2000.- С.345.

<sup>3</sup> Руткевич М.Н. Процессы социальной деградации в российском обществе// Социс. • 1998.-.№6.

Нельзя отрицать и образование в российском городском обществе довольно многочисленного "социального дна" - "андеркласса". Зарубежные исследователи толкуют "андеркласс" несколько шире, нежели российские. Первые относят сюда как традиционных бедных, так и маргинальные слои (нищие, бездомные, наркоманы, алкоголики, преступники, душевнобольные). В отечественной же обществоведческой литературе под "андерклассом" чаще понимаются "пассивные бедные" безработные, длительное время живущие за счет программ социального обеспечения и не ищущие работу. Получаемые ими пособия являются основным или единственным источником жизни, который не спасает от бедности, но позволяет худо-бедно поддерживать минимальный уровень существования.

Для государственных и муниципальных социальных служб "андеркласс" представляет собой социальных иждивенцев, полностью зависящих от центрального патронажа и могущих существовать преимущественно в городском социуме. Подобное существование все более засасывает человека на социальное дно, лишая его возможности возврата к нормальной жизни, адекватной реализации в обществе. Отдельной проблемой выступает социальный паразитизм, представляющий такой способ существования, когда социальный субъект удовлетворяет свои потребности за счет других, имея возможность удовлетворить их самостоятельно. Отмечается множество форм паразитизма, наиболее типичными из которых являются шантаж, воровство, рэкет, грабеж<sup>1</sup>.

Рост бедных слоев населения ведет к распространению субкультуры бедности, представляющей собой продукт ситуации отчаяния и безысходности. Безработные теряют чувство ритма жизни и самодисциплины, вследствие чего лишаются способности к эффективному труду. Уход от действительности происходит через алкоголь и наркотики - формы девиантного поведения, усиливающие социальную изоляцию этого слоя. Следствие иждивенческой культуры - ориентация андеркласса на сегодняшний день, неспособность к планированию своей жизни. Особой группой в составе андеркласса являются "бомжи". Так, по неофициальным данным, на конец 90-х годов в России насчитывалось от 1 до 3 млн. бездомных<sup>2</sup>. "Бомжи" представляют собой серьезную проблему для муниципальных структур социальной защиты, ведь "бомж" - специфически городское

<sup>1</sup> Балабанова Е.С. Социально-экономическая зависимость и социальный паразитизм// Социс. -1999. -№4.

<sup>2</sup> Добренькое В.И., Кравченко А.И. Социология. Социальная стратификация и социальная структура. Т.2. М., 2000. -С.418.

явление. Особой проблемой является появление в крупнейших городах в 90-х годах огромного количества беспризорных детей, зачастую не умеющих ни писать, ни читать. По разным оценкам, их насчитывается до 2,5 миллиона<sup>1</sup>, в этих слоях получают массовое распространение наркотики и алкоголь.

Вызывает тревогу ситуация с молодежью. Помимо проблем девиантного поведения - преступности, алкоголизации, наркотизации, актуализируются проблемы трудоустройства, создания семьи, выбора жизненного пути.

Второй параграф второй главы "Трансформация системы управления" посвящен анализу сдвигов в муниципальной социальной политике, обусловленных произошедшими модификациями внутривополитических структур. Учитывая, что крупнейший город включен в жизнедеятельность конкретного региона, возникает необходимость анализа региональной специфики. Поляризация экономического пространства обуславливает дифференциацию субъектов РФ на регионы, нуждающиеся в дотациях, и регионы - доноры. Выделяются четыре группы российских регионов, определяемых по критерию уровня обеспеченности населения.

В первую группу входят *депрессивные* регионы, в которых в среднем на одного человека приходится менее 1,5 прожиточного минимума (республики Дагестан, Адыгея, Кабардино-Балкария, Марий-Эл, Алтайский край и др. - всего 14 субъектов Федерации (17,7%)).

Ко второй группе относятся *дотационные* регионы, в которых уровень обеспеченности несколько выше - около 2 прожиточных минимумов (республики Северная Осетия, Саха, Чувашия, Калининградская, Ленинградская, Псковская, Тверская, Владимирская и другие области - в общей сложности 35 субъектов Федерации, что составляет 44,3% от общей численности).

Третья группа - *достаточные* регионы. В них приходится 2-3 прожиточных минимума в среднем на человека (Мурманская, Волгоградская, Ростовская, Липецкая, Омская, Томская области, Краснодарский и Ставропольский края, республики Карелия, Коми - всего 26 субъектов Федерации (32,3%)).

Наконец, регионы *высокой обеспеченности населения* - более 5 прожиточных минимумов в среднем на человека - составили четвертую группу *регионов-доноров* (города Москва и Санкт-Петербург, Тюменская область, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий

<sup>1</sup> Дети улицы. Образование и социальная адаптация беспризорных детей. Доклад. М.-СПб.: Интеллект-Центр, 2001.-С.18.

автономные округа, республики Саха (Якутия), Коми, Татарстан, Магаданская, Мурманская, Самарская, Пермская, Тюменская, Свердловская, Липецкая области, что в сумме составило 16-20,2% от общего количества субъектов Федерации<sup>1</sup>.

В контексте региональной специфики отчетливо проявляются ситуации, складывающиеся на уровне местного самоуправления, когда местные власти оказались наделенными значительными обязательствами, обладая при этом минимальными доходами.

Проблемы муниципальной сферы многочисленны, но главными из них являются следующие:

1. Местное самоуправление в России - достаточно новая институциональная структура, мало присущая отечественной социальной практике. Наблюдаются тенденции "сдвигания" к традиционным формам работы (стремление местных чиновников к включению в управленческую иерархию, усилению зависимости от федерального центра).

2. Ситуация не благоприятствует экономической самостоятельности населения и не способствует созданию условий для появления структур самоуправления.

3. Общественное сознание в целом больше настроено на государственно-патерналистскую модель политических отношений, т.е. пока отсутствуют ценностные предпосылки образования местного сообщества.

4. Неотрегулированность системы налогообложения создает условия для усиления экономической зависимости от центра, а также региональных структур.

Наблюдаемый процесс подчинения органов местного самоуправления центральным структурам не однозначен. С одной стороны, очевидно, что без солидной масштабной поддержки государства местному сообществу не выжить. С другой - постепенное вписывание местных органов в главную административную систему означает их дальнейшую бюрократизацию со всеми ее негативными последствиями. Громоздкость административного аппарата государства отмечается многими исследователями в качестве последствий шагов Президента Путина, направленных на укрепление управленческой вертикали.

Второй параграф второй главы "**Анализ деятельности системы управления социальной сферой г.Краснодара**" написан на основе материалов эмпирического социологического исследования, выполненного автором на основе анализа статистических данных депар-

<sup>1</sup> Халиков М С Социальная типология моделирования распределенных отношений в региональном социально-экономическом пространстве // Человек и современный мир. - М, 2002 - С.289-290.

таменга социальной защиты населения администрации г. Краснодара и материалов отчетов о деятельности департамента за 2000 - 2003 гг. Целью исследования было выявление степени эффективности деятельности департамента социальной защиты населения администрации г. Краснодара по компенсации и преодолению негативных процессов и тенденций в социальной сфере города и факторов, препятствующих достижению максимально возможной эффективности их работы в современных условиях.

Город Краснодар представляет собой очень удобный "кейс" для приближенного эмпирического анализа разрабатываемой проблемы, т.е. является типичным крупнейшим городом России, сталкивающимся практически со всеми проблемами социальной сферы, о которых говорилось в предыдущих разделах. В то же время Краснодар обладает собственной спецификой, в свете которой отдельные проблемы предстают в более отчетливом ракурсе. Прежде всего - это проблемы миграции.

Крупнейший город (в нашем случае - Краснодар) выступает в качестве "мишени" жизненных стратегий населения прилегающих районов по разным причинам. Выявить точное количество прибывающих в Краснодар людей представляется крайне проблематичным. Данные официальной статистики по этому вопросу вызывают недоверие. По данным отчета департамента социальной защиты населения администрации г. Краснодара, миграционный прирост населения города в 2000 году составил 583 чел. Однако в реальности данная цифра вряд ли достоверна, поскольку официальная статистика учитывает лишь тех, кто, прибыв, обратился в органы социальной защиты и был зарегистрирован. Очевидно, что это количество - лишь часть реально прибывших в город граждан. Миграционная ситуация в г. Краснодаре осложнена многоэтническим составом населения края и близостью к очагам этнических конфликтов на Северном Кавказе. Таким образом, Краснодар становится центром не только экономической, но и этнической миграции. Тот факт, что часть (можно предположить, что значительная) мигрантов не обращается в официальные органы для регистрации, не означает, что социальная сфера города не испытывает повышенной нагрузки. Незарегистрированные мигранты обращаются за медицинской помощью (часто - по неформальным каналам: за оплату наличными, что, однако, сказывается на формальном оказании помощи другим категориям граждан), пополняют ряды лиц без определенного места жительства, становятся участниками процессов криминализации.

Другая проблема, несколько сглаживающаяся миграционными процессами, - старение и убыль населения. Так, в 2000 году, по данным официальной статистики департамента социальной защиты

населения администрации г. Краснодара, число умерших превысило число родившихся в 1,55 раза. Число браков в том же году уменьшилось, по сравнению с предыдущим, на 710 пар, тогда как число разводов возросло на 417 пар. За данной статистикой стоит целый комплекс проблем социальной сферы. В их числе можно назвать - ухудшение здоровья людей вследствие снижения уровня социального благополучия, падения доходов, социально-психологической перегрузки населения, неуверенности людей в завтрашнем дне, обуславливающей отказ от долгосрочных жизненных стратегий. Старение и убыль населения в контексте резко ухудшившегося в 90-е гг. материального положения пожилых людей вызывают эмпирически обусловленные "перекосы" в деятельности департамента социальной защиты города. Так, в отчете о деятельности департамента социальной защиты населения за 2001 г. указано, что "наиболее востребованным видом социального обслуживания населения является обслуживание престарелых граждан и инвалидов на дому".

Прослеживая *спектр направлений деятельности* департамента социальной защиты населения по анализируемым годам, автор заключает, что система социальной защиты населения ориентирована на несколько базовых направлений, работа в рамках которых характеризуется перечнем стабильно реализуемых программ и мероприятий. К ним относятся:

- *Социальное обслуживание населения*: реализуется через сеть центров и отделений; часть центров ориентирована на комплексное обслуживание различных категорий граждан; другая часть центров ориентирована на предоставление целевых услуг (адаптация и поддержка лиц, попавших в сложную жизненную ситуацию - БОМЖ и т.п., профилактика безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних). Наиболее востребованной формой социального обслуживания на протяжении всего периода выступает социальное обслуживание пожилых граждан на дому, связанное с решением хозяйственно-бытовых проблем, уходом, оказанием медицинских услуг.

Представляются недостаточно развитыми платные формы работы с населением в области социального обслуживания. Зарабатываемые таким образом деньги - один из путей выхода (пусть не основной) из ресурсно-бюджетного дефицита.

- *Выплата пособий и пенсий, материальная поддержка населения*: деятельность, характеризующаяся адресностью (пенсионеры по возрасту и др., дети, инвалиды, мигранты), сводится, фактически, к учету и регистрации соответствующих категорий граждан и распределению бюджетных (преимущественно) средств. Деятельность в данном направлении в максимальной степени характеризуется количест-

венными параметрами работы, ориентацией на реализацию федеральных стандартов, маловариативностью.

Работа в данном направлении ориентирована, по сути, не на повышение уровня или качества жизни, а на снижение уровня депривации соответствующих категорий граждан.

- *Работа в области охраны труда и занятости*: деятельность, имеющая наибольший потенциал в области стратегического менеджмента, так как открывает наибольшие перспективы социального развития. За анализируемый период деятельность департамента проводилась с использованием нескольких форм работы по данному направлению: а) координационных функций (координация деятельности всех властных структур, имеющих отношение к сфере охраны труда); б) информационно-методической работе с руководителями и специалистами организаций; в) контрольно-административных функций, реализуемых через систему плановых проверок и реагирование на жалобы трудящихся.

Результаты работы в данном направлении представляются достаточно значительными - 83,8% работающих граждан (из числа официально зарегистрированных) охвачено к настоящему времени коллективно-договорными отношениями, обеспечивающими должную гарантию прав работников в области охраны труда. Однако данный показатель довольно примитивен и не дает представления о качественных характеристиках ситуаций, связанных с реальной выполняемостью договорных отношений.

- *Информационная работа с населением*: информационная активность департамента социальной защиты населения Краснодара, насколько можно судить по количественным данным, отраженным в отчетах за анализируемый период, достаточно высока. Такое заключение можно сделать на основе учета количества публикаций в прессе, выступлений по радио и телевидению. Единственный, фиксируемый на количественном уровне недостаток - относительно малое число информационно-методических мероприятий, проводимых в форме семинаров с привлечением представителей общественности, различных структур, ведомств и организаций, причастных к проблеме охраны труда. В рамках подобного подхода находится широчайший спектр возможного применения методического инструментария современного менеджмента - кейс-обучение, деловые игры, отработка сценариев взаимодействия и т.д. Кроме того, бросается в глаза отсутствие в отчете качественных данных (выражаемых индексными и др. количественными показателями) относительно эффективности реализуемых департаментом мер информационного характера.

Обобщая, автор заключает, что в целом система направлений деятельности департамента социальной защиты населения администрации г. Краснодара ориентирована на активизацию "работы с кризисными точками" социальной сферы города, причем общая стратегия деятельности в данном отношении выглядит вполне адекватной.

В то же время относительно мало выражена ориентация на предупреждение, профилактику социально-кризисной проблематики. По сути, реализуется стратегия реагирования, а не развития. Данный факт, очевидно, имеет комплексную природу, будучи связанным как с внешними причинами ("зжатость" между нормативно-институциональной базой деятельности и реальной проблематикой этой деятельности; ресурсный дефицит), так и с внутренними (недостаток или отсутствие в деятельности принципов и инструментария стратегического социального управления).

Анализ принципов работы системы социальной защиты администрации г. Краснодара показывает, что они нуждаются в серьезной коррекции в ключе стратегического подхода, что предполагает более выраженный акцент на работе с молодежью и в сфере охраны труда и регулирования занятости населения.

Опираясь на полученные выводы, автор выдвигает ряд конкретных рекомендаций:

1. В целях оптимизации системы управления социальной сферой города необходимо использовать в деятельности структур социальной защиты принципы стратегического менеджмента. Ряд шагов в данном направлении способен повысить эффективность социального управления деятельностью структур социальной защиты, в частности, деятельности на основе планов развития, а не реагирования. Развитие предполагает ориентацию на цель, которая может быть сформулирована как "повышение уровня и качества жизни населения". Для ее реализации необходимо на уровне конкретных эмпирических понятий провести разграничение между критериями "снижение уровня депривации" и "повышение уровня жизни". Затем разработать систему индикаторов, отражающих качественное состояние социальной сферы, план конкретных мер, направленных на достижение поставленной цели. Соответственно, требуется система контроля выполнения плана, опирающаяся на разработанные индикаторы.

2. Конкретными целями развития социальной сферы на уровне стратегического управления сегодня должна стать работа с молодежью и работа в сфере охраны труда. Молодежь является социальной группой, обладающей наибольшим потенциалом развития, характер и направления этого развития (или регресса) в будущем будут формировать облик социальной сферы. Признание этого предполагает развитие системы социализации молодежи и координацию деятельности всего комплекса институтов социализации. Требуется определить место и роль системы социальной защиты населения в этом направлении деятельности.

Работа в сфере охраны труда в качестве стратегических целей также должна включать ориентацию на переход от реагирующего стиля деятельности к развивающему управлению. Требуется повысить как уровень социальной ответственности работодателей, так и изменить психологию и повысить уровень правовой информированности работников.

3. Разработать систему оценки деятельности департамента социальной защиты на основе контроля за выполнением стратегического плана работы департамента, разрабатываемую в соответствии с принятыми основополагающими целями и приоритетами деятельности; использовать в качестве средства контроля систему разработанных индикаторов, позволяющих в количественных показателях оценивать качественные характеристики процессов и состояния социальной сферы города.

В заключении изложены основные выводы исследования и намечены некоторые направления дальнейшей работы по проблеме.

### **Список работ, опубликованных автором по теме диссертации**

1. Хлевной Л.В. Социальная сфера современного города (социологический анализ и управленческий подход). - Краснодар, 2004. -42 с. (1,8 п.л.).

2. Хлевной Л.В. Стратегический менеджмент в решении проблем социальной сферы крупнейшего города// Сборник материалов научно-практической конференции "Социокультурное проектирование" - Краснодар: КГАУ, 2004. -С. 51-58. (0,4 п.л.).

3. Хлевной Л.В. Социальные проблемы современного российского города: Сборник тезисов научной конференции "5-е Кайгородовские чтения". - Краснодар: КГУКИ, 2004. -С.126-127 (0,2 п.л.).

4. Хлевной Л.В. Проблемы российской урбанизации //Материалы межвузовской научно-практической конференции "Социально-психологические и экономические аспекты развития социальной сферы Краснодарского края в современных условиях". - Краснодар, 2004.- С. 5-9 (0,3 п.л.).

Примечание: Более 50-ти экспертных публикаций по проблемам социальной сферы в муниципальных и краевых периодических изданиях с 2001 по 2004 гг. общим объемом более 7,5 п.л.

**Хлевной Леонид Васильевич**

**УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ  
СФЕРОЙ КРУПНЕЙШЕГО  
ГОРОДА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

*Отпечатано в ООО «КМ»*

Подписано в печать 18.05.2004 г. Формат 60x84 1/16.  
Бумага офсетная. Печать офсетная. Тираж 110 экз.  
Гарнитура «Baltica СТТ». Объем 1,68 п.л.



010177