Миняжев Т.Р.,
кандидат социологических наук, доцент;
доцент кафедры теоретической
и специальной социологии им. М.А. Будановой
Институт социально-гуманитарного образования,
Московский педагогический
государственный университет;
г. Москва, Россия,
tr.minyazhev@mpgu.su

Мусеве Одри Халеве,
аспирант кафедры теоретической
и специальной социологии им. М.А. Будановой,
Институт социально-гуманитарного образования,
Московский педагогический
государственный университет;
г. Москва, Россия

Человеческий капитал сектора социальной защиты в странах Африки: проблемы и возможности

Аннотация: в статье рассматриваются особенности и проблемы кадрового обеспечения системы социальной защиты в развивающихся странах Субсахарской Африки. Показано, как на развитие человеческих ресурсов социальной защиты влияют недостаточность финансирования, социально-демографическая структура, неразвитость системы среднего и высшего образования, специфика урбанизационных процессов и рынка труда, высокая конфликтность. Определены основные возможности кадрового обеспечения для институционального развития социальной защиты в Африке.

Ключевые слова: социальная защита; человеческий капитал; человеческие ресурсы; образование; Субсахарская Африка; развивающиеся страны.

Timur Miniazhev,
Ph.D. in Sociology, Associate Professor;
Associate Professor of the Department
of Theoretical and Special Sociology,
Institute of Social and Humanitarian education,
Moscow State Pedagogical University;
Moscow, Russia,
tr.minyazhev@mpgu.su

Museve Audrey Khalenya,
Ph.D. Student of the Department
of Theoretical and Special Sociology,
Institute of Social and Humanitarian education,
Moscow State Pedagogical University;
Moscow, Russia

Human capital for the social protection sector in Africa: problems and opportunities

Abstract: the study analyses features and problems of the social protection sector in Sub-Saharan Africa related to human resources (HR). The sector's HR are influenced by the lack of financial resources, demographic structure, underdevelopment of secondary and tertiary education, specific labor market and urbanization, intense conflicts, and violence. The study points to key opportunities and directions for HR development in the sector.

Keywords: social protection; human capital; human resources; education; Sub-Saharan Africa; developing countries.

Социальная защита – один из наиболее ресурсоемких институтов современного общества, требующий сложных механизмов администрирования и управления. В среднем современные страны тратят на социальную защиту детей – около 1,1% ВВП; пожилых людей – 6,9% [9]. В наиболее развитых странах суммарная доля публичных расходов на социальную защиту составляет почти треть от ВВП: 31,7% во Франции, 30,6% в Финляндии, 29,2% в Бельгии [9, р. 397–404]. Эффективное управление таким большим и сложным сектором невозможно без уникальных экспертных компетенций и развитой системы подготовки квалифицированных кадров: от рядовых социальных работников и служащих пенсионных фондов до специалистов-геронтологов и администраторов, занимающихся разработкой социальной политики и стратегии в области социальной защиты. Развитый сектор социальной защиты требует не только массовой подготовки работников социальных служб, осуществляющих стандартизированные процедуры, но и развития человеческих ресурсов, способных разрабатывать научно-обоснованные программы в рамках «доказательной социальной политики».

Развитые страны, имеющие сильные научные и образовательные институты, имеют возможность поддерживать систему развития человеческого капитала в секторе социальной защиты. Это позволяет им своевременно выявлять тенденции и проблемы в развитии сектора и разрабатывать проекты реформ, способных обеспечить устойчивое функционирование институтов. Однако развивающиеся страны сталкиваются со значительными сложностями: имея ограниченные ресурсы, они в то же самое время должны решать задачи институционального развития в гораздо более сложных условиях. В данной статье мы на примере развивающихся стран Африки рассмотрим главные особенности сектора социальной защиты развивающихся стран и проблемы кадрового обеспечения его институционального развития.

Для большинства стран Африки характерен ряд особенностей, которые отличают их от развитых стран с точки зрения потребностей в человеческих ресурсах и экспертной поддержки [2; 5].

1. Дефицит финансовых ресурсов. Это наиболее очевидная проблема, напрямую вытекающая из глобальных разрывов в уровне социально-экономического развития современных государств. Многие страны Африки относятся к числу наиболее бедных, и ресурсы, которые они могут направить на социальную защиту, включая ее кадровое обеспечение, как правило, значительно скромнее, чем в развитых странах, причем не только в абсолютных, но и в относительных величинах. Так, если развитые страны тратят на социальную защиту, как правило, порядка 20% ВВП, то в большинстве стран Субсахарской Африки эта цифра не превышает 5–6%, а чаще равна приблизительно 2–3% ВВП. Ограниченность ресурсов не позволяет создать полноценную систему кадрового обеспечения сектора.

2. Демографическая структура и динамика. Для большинства стран Африки характерна демографическая структура, сильно смещенная в сторону молодого населения и сохраняющиеся высокие темпы роста населения. Доля населения младше 15 лет в Африке составляет 40,6%, что гораздо выше, чем в среднем в мире (25,6%), а доля пожилого населения, наоборот, гораздо меньше: 3,5% против 9,1% [8]. Несмотря на определенные успехи в сокращении рождаемости, годовой рост населения в большинстве регионов континента, за исключением Южной Африки, гораздо выше среднемирового и составляет 2,5% против 1,1% в мире.

С точки зрения сектора социальной защиты, такая демографическая структура означает неизбежность приоритетов, направленных на поддержку более многочисленных социально-демографических групп. Если в развитых странах институты социальной защиты в наибольшей степени ориентированы на пожилое население, то в странах Африки, напротив, приоритетом становятся дети [1]. Проблема усугубляется большим числом детей, оставшихся без попечительства родителей, в том числе вследствие продолжающейся эпидемии ВИЧ. При том, что дети остаются крупнейшей уязвимой группой, постепенное увеличение доли пожилого населения определяет долгосрочную динамику, которая делает актуальным и своевременное реформирование пенсионной системы. Соответственно, компетенции и человеческие ресурсы, востребованные в системе социальной защиты стран Африки, должны отражать особенности и тенденции демографической ситуации.

3. *Урбанизация.* Хотя урбанизация – универсальный процесс, сопровождающий социально-экономическое развитие, ее проявление в странах Африки неоднозначно. С одной стороны, основная часть населения (обычно более двух третей) африканских стран проживает в сельской местности, и потенциал урбанизации считается большим. С другой стороны, отсутствие развитой инфраструктуры и рабочих мест приводит к обратной миграции в сельскую местность и деградации городских территорий [5]. Географическая распределенность адресатов социальной защиты и неразвитая городская инфраструктура затрудняют возможности подготовки профессиональных кадров и потенциал эффекта агломерации, возникающего при концентрации талантливой рабочей силы в одном месте.

4. *Неразвитый рынок квалифицированного труда.* Одно из следствий общего низкого уровня экономического развития – отсутствие достаточного спроса на квалифицированную рабочую силу, который поддерживал бы развитие системы образования. Более того, во многих странах наличие более высокого образования сопряжено не с ростом, а с уменьшением дохода, и наблюдается рассогласование между навыками и рынком труда [5, р. 47]. Отсутствие поддержки системы образования со стороны рынка труда затрудняет возможность развития человеческого капитала в целом и, как следствие, – возможности для подготовки специалистов в сфере социальной защиты.

5. *Недостаточный уровень развития системы образования.* Если базовым образованием, в целом, охвачена большая часть населения стран

к югу от Сахары, то по распространенности среднего и высшего образования они значительно уступают всем остальным регионам мира. Средним образованием охвачено менее половины населения, а высшим – менее 10% [7]. Низкий уровень охвата существенно ограничивает возможности подготовки квалифицированных кадров, даже без учета других проблем образования.

Особое значение для развития внутренних экспертных компетенций играет неразвитость сектора высшего образования. Из более чем 1500 ведущих мировых университетов, вошедших в рейтинг Times Higher Education в 2020 г., на долю Субсахарской Африки, за исключением ЮАР, приходится только десять организаций, расположенных Нигерии, Уганде, Кении, Гане и Ботсване [10]. Отсутствие развитого сектора высшего образования, отражающее общие неблагоприятные условия, – признанный фактор, негативно влияющий на возможности социально-экономического развития континента [6].

Большинство ведущих университетов континента имеют ярко выраженную прикладную направленность, фокусируясь на академических программах и исследованиях, непосредственно связанных с решением практических проблем и социально-экономическим развитием (сельское хозяйство, медицина, строительство). С одной стороны, такая прикладная направленность способствует удовлетворению самых базовых потребностей сектора социальной защиты в человеческих ресурсах. Все крупные университеты имеют программы в области прикладных социальных наук, непосредственно ориентированных на нужды сектора. Это касается, прежде всего, программ в области социальной работы, исследований развития (developmental studies) и социальной политики. С другой стороны, количество выпускников таких программ недостаточно для полноценного охвата сектора квалифицированными кадрами, а относительно слабая развитость фундаментальных исследований уменьшает потенциал развития человеческих ресурсов высшей квалификации и возможности научного обеспечения сектора социальной защиты.

6. Высокая интенсивность конфликтов. Африка – континент с высоким уровнем насилия и интенсивностью конфликтов, в том числе насильственных, как внутри- так и межгосударственных. Этому способствует значительное этническое и религиозное разнообразие, слабость государственных институтов, бедность и особенности развития в постколониальный период. Как следствие – для стран континента характерны значительное число беженцев, проблемы безопасности, различные

формы дискриминации и нарушения прав человека [4]. Для системы кадрового обеспечения социальной защиты это имеет несколько последствий. 1) Высокий уровень конфликтности увеличивает число людей, нуждающихся в социальной поддержке и специализированных мерах помощи. 2) Он затрудняет сам процесс оказания социальной помощи и требует особых компетенций от профессионалов, связанных, например, с организацией логистики, обеспечением собственной безопасности, конфликтологических знаний и навыков. 3) Поскольку конфликтные межгрупповые отношения выражаются в том числе в неравенстве доступа к социальным услугам, это требует разработки уникальных институциональных и управленческих решений, которые позволили бы гарантировать равенство и инклюзивность сектора социальной защиты.

Названные особенности социально-экономического и институционального развития стран Африки лежат в основе двух главных проблем сектора социальной защиты, связанных с человеческим капиталом.

Первая связана с численной нехваткой квалифицированных работников для выполнения базовых задач социальной защиты в необходимом объеме: администрирование пособий и пенсий, медицинское и социальное обслуживание, юридическая поддержка уязвимых групп населения, разработка и реализация мероприятий в области социальной защиты, нацеленных на конкретные группы и учитывающие различные контекстуальные особенности. Показательны данные международных организаций по кадровому обеспечению системы здравоохранения. По оценкам Международной организации труда (МОТ), потребность в работниках системы здравоохранения в Африке составляет более 6 млн чел. (для сравнения, в Европе – только 160 тыс.), а потребность в сфере социального ухода – почти 3 млн чел., больше, чем даже в гораздо более густонаселенном Азиатско-Тихоокеанском регионе [9, р. 390]. Следствием дефицита кадров стал недостаточный охват населения квалифицированной поддержкой, особенно необходимой в случае долговременного ухода, а также сохранение высокого уровня зависимости от неформальной и неоплачиваемой занятости, в частности, семейной поддержкой.

Вторая общая проблема – дефицит компетенций, необходимых для сопровождения реформ сектора социальной защиты, разработки и реализации социальной политики. Многие страны Африки сейчас реформируют свой сектор социальной защиты, что требует не только высокопрофессиональных разработчиков, понимающих специфику африканских

стран, но и компетенций на низовом уровне, необходимых для своевременного освоения новых административных процедур и технологий.

Как уже отмечалось, ресурсов собственного сектора высшего образования оказывается недостаточно для решения этих задач. Потребность в компетенциях в настоящее время в значительной степени удовлетворяется за счет международных организаций, которые продолжают играть ведущую роль не только в подготовке реформ и разработке социальной политики, но и в подготовке персонала. Результаты нашего собственного исследования, проведенного в Кении, показали, что экспертное общество ждет от крупных международных организаций, таких как Всемирный банк, Программа развития ООН, Help Age International, МОТ и др., активного участия в разработке социальной политики и стратегий социального развития. Международные организации также участвуют в подготовке персонала. Например, Всемирная продовольственная программа недавно начала поддержку программ профессионального развития работников сектора социальной защиты в странах Африки [3, р. 123–124].

Хотя в ближайшем будущем опора на международные организации как главный источник развития человеческого капитала представляется неизбежной, у этого подхода есть важные ограничения и сложности. Прежде всего, они связаны с тем, что международные специалисты склонны ориентироваться на опыт развитых стран, недооценивая институциональную, социокультурную и политическую специфику стран Африки, а также фактическое восприятие реализуемых программ соцзащиты их адресатами. В долгосрочной перспективе развитие собственной системы высшего образования с широким спектром программ в области фундаментальных и прикладных социальных наук представляется приоритетным источником развития человеческого капитала. Еще один ценный ресурс, потенциал которого в настоящее время реализован не полностью, – обращение к негосударственным акторам внутри стран Африки.

Развитие подобных программ, в том числе в рамках концепций устойчивого развития и корпоративной социальной ответственности, может внести важный вклад в развитие человеческого потенциала сектора социальной защиты стран Африки, от которого зависит долгосрочная устойчивость социально-экономического развития. Однако это не означает полного отказа от международных программ. Специфика процессов развития на континенте и интеграция в глобальные процессы требует многовекторного и мультиакторного ответа на проблемы человеческого

развития, следствием которого должно стать плодотворное взаимодействие академических институтов, международных организаций и собственных негосударственных структур в создании эффективной инфраструктуры развития человеческого потенциала сектора социальной защиты населения.

Литература:

1. *Cirillo C., Tebaldi R.* Social Protection in Africa: Inventory of Non-Contributory Programmes. Brasilia: UNDP, 2016. 198 p.
2. *Ellis F.* Social Protection in Africa / F. Ellis, S. Devereux, P. White. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar, 2009. 294 p.
3. Kenya Social Protection Sector Review – 2017. Nairobi: Republic of Kenya, 2017. 221 p.
4. *Lucas T.* Social work in Africa: the imperative for social justice, human rights and peace // PULA: Botswana Journal of African Studies. 2013. Vol. 27. № 1. Pp. 87–106.
5. Social Protection in East Africa: Harnessing the Future / OECD. Paris: OECD, 2017. 94 p.
6. *Uetela P.* Higher Education and Development in Africa. Cham: Palgrave Macmillan, 2017. 183 p.
7. UN Data. URL: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi> (accessed: 26.05.2021).
8. World Population Prospects 2019. Volume II: Demographic Profiles. New York: UN, 2019. 1214 p.
9. World Social Protection Report 2017-19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals / ILO. Geneva: International Labour Organization, 2017. 431 p.
10. World University Rankings 2021 / Times Higher Education. URL: <https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2021> (accessed: 28.05.2021).

* * *