

На правах рукописи

ЖИРЯКОВА Светлана Николаевна

**ОРГАНИЗАЦИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ
В МАЛОМ ГОРОДЕ**

22.00.08 – социология управления

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук



Белгород – 2003

Работа выполнена на кафедре социологии Белгородского государственного технологического университета имени В.Г. Шухова

Научный руководитель:

доктор социологических наук,
профессор

Г.А. Котельников

Официальные оппоненты:

доктор социологических наук,
профессор

Б.Ф. Усманов

кандидат педагогических наук,
доцент

Т.Н. Кузнецова

Ведущая организация: Московский государственный социальный университет

Защита состоится 23 октября 2003 года в 15 часов на заседании диссертационного Совета Д 212. 015. 02 в Белгородском государственном университете: 308012 (г. Белгород, ул. Победы, 85).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Белгородского государственного университета.

Автореферат диссертации разослан 23 сентября 2003 г.

Ученый секретарь
диссертационного Совета



И.Э. Надуткина

2003-A
15820

ВВЕДЕНИЕ

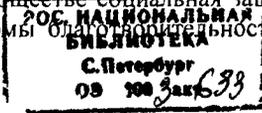
Актуальность темы. Становление организационных основ управления социальной защиты населения в малых городах, имеющих собственные институциональные особенности, в силу своей исторической, экономической, социальной и природной неоднозначности требует постоянной переоценки, переосмысления и коррекции в соответствии со складывающимися условиями самоуправления.

Организация социальной защиты населения в условиях перехода к рыночной экономике породила еще целый ряд сложных проблем. Российское общество, длительное время развивавшееся в условиях планомерно регулируемой экономики и стандартизированной на государственном уровне социальной политики, не является тому исключением. Поскольку мировой опыт функционирования рыночной экономики выработал комплекс мероприятий по организации эффективной социальной защиты населения, то это и определяет актуальность изучения возможностей использования этого опыта в условиях перехода экономики нашей страны к рынку и организацию управления складывающейся системы социальной защиты.

Социальная защита в гражданском организованном обществе - это сфера сплетения жизненно важных интересов граждан, отношений собственности и распределения, правовых приемов и способов их регулирования, социальной политики государства и социально-экономических прав человека. В определенном смысле социальная защита выступает как цементирующая основа функционирования всего государственного организма. Это также и сфера преломления таких общечеловеческих ценностей, как равенство, социальная справедливость, гуманизм, моральные устои общества. Актуальность исследования целевого предназначения социальной защиты состоит, прежде всего, в том, что она реализуется посредством социального обеспечения и требует особой формы удовлетворения потребностей в источниках средств существования престарелых и нетрудоспособных, всех тех, кто не может без помощи общества обеспечить собственное выживание и жизнедеятельность.

Естественно, что от государственной политики управления социальной защитой широких слоев населения зависит социальное самочувствие не только общества, но и стабильность государственности. Социальная защита выступает своеобразным индикатором уровня социальной интеграции в траектории «власть - управление - граждане» и требует разработки действенных мер на уровне малых городов России.

В современном российском обществе социальная защита перестала выступать в виде особой формы обеспечения жизнедеятельности, предос-



тавляемой обеспеченными слоями общества менее обеспеченным категориям граждан. Это специализированный социальный институт государства, который является гарантом социальной уверенности достойного развития каждого члена общества и сохранения источника средств существования при наступлении ситуаций социальных рисков. В данном контексте социальную защиту принято определять как форму перераспределения материальных благ с целью удовлетворения жизненно необходимых личных потребностей (физических, социальных, интеллектуальных) стариков, больных, инвалидов, детей, иждивенцев, потерявших кормильца, безработных. Это необходимо в целях охраны здоровья и нормального воспроизводства рабочей силы за счет специальных фондов, создаваемых в обществе на страховой основе или за счет ассигнований государства в случаях и на условиях, установленных законодательством РФ.

Всеобщая декларация прав человека 1948 г. в ст. 22 провозгласила, что каждый человек как член общества имеет право на социальное обеспечение. Это право по своему характеру должно позволять обеспечивать с учетом имеющихся у общества материальных возможностей достойное существование человека при наступлении таких жизненных ситуаций, когда он не в состоянии получать источник дохода в обмен на затраченный труд.

Однако это совсем не означает, что при предоставлении человеку социальной защиты государство неизбежно воспроизводит социальное иждивенчество. Напротив, оно всемерно стимулирует свободное использование каждым своих способностей для трудовой, предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельности, инициативу и предприимчивость, заинтересованность в результатах своего труда. В государственном управлении социальная политика должна быть направлена на то, чтобы трудоспособные граждане собственными усилиями достигали материального достатка для себя и своей семьи, а социальную защиту получали лишь те категории граждан, которые признаются социально уязвимыми.

В числе важнейших процессов в жизни страны последних лет — экономические реформы и связанные с ними шаги исполнительной власти, посредством которых удалось во многом стабилизировать экономическую и социальную ситуацию. Но для закрепления достигнутого результата и выхода на рубежи передовых стран, все более актуальным становится исследование ресурсов социальной защиты и самозащиты населения на примере малых городов, где эти проблемы являются наиболее острыми.

Степень разработанности темы. В России характеристика и оценка различных аспектов социальных ситуаций в обществе ведет свой отсчет с известного письма М.В. Ломоносова к графу И.И. Шувалову¹, в котором отмечаются негативные демографические характеристики, проистекающие от социального бесправия крестьян и других слоев населения.

В отечественной литературе начала XX века увидели свет социальные работы А.Н. Радищева «О законоположении», «Описание моего владения»², в которых он объяснял уменьшение рождаемости и увеличение детской смертности оттоком взрослых мужчин на отхожие промыслы. В исследованиях Ю.Э. Янсона был заложен фундамент для изучения социальных и личностных причин преступности. К примеру, И. Свешниковым, Е.Д. Максимовым, Н. Новобергским, А. Раевским было заострено внимание общественности к проблеме широкого распространения нищеты и проблемам социальной защиты в России³.

Так, Е.Д. Максимов предлагал создать по всей стране широкую сеть бюро по найму и спросу рабочей силы, сообщающих информацию в уездные и губернские города, где специальные органы будут содействовать в трудоустройстве нуждающимся и тем самым способствовать их социальной защите. А.Л. Раевский считал, что для социальной защиты неимущих государству необходимо обеспечить профессиональное переучивание, установить контакты с посредниками в бюро рабочей силы, широко распространить общественные работы. Однако, такой широкий спектр работ по социальной проблематике был резко свернут в конце 1920-х гг. В 1930–1950-е гг. вопросы социальной защиты населения объективного анализа и развития не получили.

С 1960-х гг. оживилось обсуждение социальных вопросов в отечественной литературе по социальной проблематике. Однако статистика девиантного поведения, преступности, суицидов и ряда других разделов социальной статистики оставалась закрытой вплоть до начала 1990-х гг. двадцатого столетия. Анализ литературы периода государственного управления по социальной проблематике, выпущенной до начала 1990-х гг., показывает ее одностороннюю идеологическую направленность. Поэтому подавляющее большинство публикаций того времени не только утратило свою актуальность, но и не обладает

¹ См. Ломоносов М.В. Избранные сочинения М. 1987 – С.129

² См. Радищев А.Н. Сочинения М. 1978 – С.160

³ См. Свешников И. Петербургские трущобы и их обитатели -СПб., 1900 С.12. Максимов Е.Д. Происхождение нищенства его причины и формы -СПб., 1901 С.23. Новобергский Н.Я. По пути к вырождению. Социально-гигиенические очерки -СПб., 1913 С.35. Раевский А.Л. Общественные работы их понятие современное по значению и возможная роль в будущем. Харьков, 1913 -- С.36

сколько-нибудь серьезной научной значимостью в сегодняшних условиях экономического развития России, ее отдельных регионов.

Рыночное реформирование фундаментальных основ общества с начала 1992 г. по-новому определило понимание социальной политики, теперь уже на принципиально иной экономической и теоретико-методологической основе⁴. В работах последних лет рассматриваются особенности и формы социальной защиты, что требует оценки в организации социальной защиты различных социальных и возрастных групп и совершенствования управления в этом секторе социальной сферы наименее социально защищенных групп: несовершеннолетних, молодежи, пенсионеров, инвалидов, беженцев и вынужденных переселенцев, особенно на уровне малых городов.

Кроме того, институционализация безработицы в России с 1990 года, необходимость регулирования местных рынков труда и социальной защиты потерявших работу, формы, виды, социально-психологический фон, сопровождающий период безработицы, на региональном уровне не получили комплексного освещения как в фундаментальных трудах, так и в научных статьях⁵.

С середины 1990-х гг. в ряде публикаций по социальной проблематике наблюдается переориентация с теоретико-описательного на социально-регуляционные подходы. Опубликованы работы, в которых заграживаются технологии социального управления⁶.

Однако в этой литературе мы не встретили достаточно полного освещения общих теоретических основ социальной защиты населения, особенностей и специфики ее организации на уровне местного самоуправления. Недостаточно рассмотрены проблемы организации соци-

⁴ См. Петрова Н В Проблемы социально-экономической защиты малообеспеченных слоев населения в период перехода к рыночной экономике в России и Польше М, 1994, Федорова М Социальная стратегия в переходный период // Человек и труд 1994 – № 2, Топчий Л В Взаимосвязь социальной политики и социальной работы Проблемы теории и практики // Российский журнал социальной работы – 1995 – № 1

⁵ См. Большакова Г А Проблемы социальной политики в российской экономике // Трансформация системы воспроизводства рабочей силы в условиях реформирования экономики Саратов, 1997, Бокоченко А Ф Исследования социальных проблем труда // Социологические исследования – 1999 – №2, Кищенко И Н Социальное состояние и социальное самочувствие незанятого населения Белгород. 1999

⁶ Актуальные проблемы социологии управления («Круглый стол») // Социологические исследования - 1998 – №2, Дятченко Л Я Социальные технологии в управлении общественными процессами Белгород, 1993, Иванов В Н Социальные технологии в современном мире – Москва – ИИ-Новгород, 1996, Технологии социального управления // Материалы Международной научно-практической конференции – Белгород, 1995 Часть I, II Диагностика и прогнозирование социальных процессов Сборник научных трудов кафедры социологии Вып 6 – Белгород Изд-во БГУ им ВГ Шухова Крестьянское дело, 2003

альной защиты наиболее уязвимых социальных групп: молодежи, женщин, пенсионеров, безработных, инвалидов и др.

Несмотря на актуализацию социальной проблематики с начала рыночных реформ в России, выхода публикаций, посвященных таким последствиям социально-экономической дезадаптации населения, как криминализация общественного сознания, наркотизация и алкоголизация населения, рост суицидов, в целом всплеск девиантного поведения – эти вопросы не проанализированы с позиции совершенствования государственного управления.

Современных работ, рассматривающих технологии совершенствования социальных процессов и отражающих региональную компоненту их оптимизации, немного. К наиболее интересным работам относятся исследования В.Г. Асеева, Г.А. Галимова, В.Н. Иванова, И.В. Казариновой, В.А. Мальцева, С.С. Ильева, С.А. Шеденкова, П.А. Юдина. Сама проблематика в теоретических разработках, практическая апробация и отслеживание результативности внедрения социальных технологий на региональном уровне, на примере микромоделей (в данном случае – малых городов) фактически не исследована.

Рассмотрение актуальности темы и степени ее разработанности позволяет сформулировать **проблему исследования**, которая состоит: во-первых, в противоречии между острой потребностью тесного взаимодействия федеральных, региональных и муниципальных органов власти по организации социальной защиты населения города и отсутствием такового на практике; во-вторых, в несоответствии между большим количеством теоретических, диссертационных работ по данной тематике и назревшей необходимостью в оказании практической помощи местным органам власти по технологизации управления социальной сферой малого города.

Объект исследования. Социальная защита населения малых городов как специфически организованная совокупность приемов, методов и средств поддержания баланса в управлении региональным сообществом.

Предмет исследования. Организация управления процессами социальной защиты населения в малых городах.

Цель диссертации состоит в исследовании путей повышения эффективности организации социальной защиты населения малого города в условиях дальнейшего углубления рыночных отношений и видоизменения социального взаимодействия.

Реализация поставленной цели предполагает решение следующих **задач**:

– проведение теоретического анализа организации социальной защиты населения малого города как сложной самоорганизующейся системы;

– определение на основе комплексной диагностики негативных и позитивных тенденций в организации социальной защиты населения на примере города Губкина Белгородской области;

– разработка технологической модели организации социальной защиты наименее социально защищенных категорий населения в условиях специфики экономического развития малого города.

Учитывая то, что в период рыночного реформирования социальная защищенность населения подверглась существенной реструктуризации в условиях самоуправления, важным аспектом является исследование многослойных процессов в массовом сознании, в индивидуальной и общественной психологии, выразившихся в переходе от патернализма по отношению к государству ко все более утверждающемуся мнению и действиям граждан по организации социальной самозащиты.

Основные гипотезы исследования. Десятилетний опыт перехода Российской Федерации к рыночной экономике с принципиально иными качественными и количественными параметрами, характеризующими социальную защиту населения, определил ее специфику, складывающуюся в малых городах, что и обозначило основы настоящего диссертационного исследования, заложенные следующими гипотезами:

1) трансформационные процессы в области социальной защиты населения малого города должны соответствовать переменам, происходящим в результате перехода от планово-регулируемой экономики к рыночной;

2) исходной базой корректировки управления социальной составляющей реформ на уровне муниципального сообщества является развитие его экономической инфраструктуры;

3) возможности технологизации социальной защиты населения в условиях малого города зависят от системы комплексной диагностики и прогнозирования общественных процессов.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем:

- выделены и теоретически обоснованы особенности системы социальной защиты населения малого города как сложного самоорганизующегося целого и объекта управления;
- определена структура показателей, характеризующих последствия социальной дезадаптации различных социальных и возрастных групп территориального сообщества в условиях малого города;
- разработана технологическая модель оптимизации организационных структур управления, занятых социальным обслуживанием населения; способов и методов защиты наиболее социально-уязвимых групп населения с учетом институциональных особенностей малого города и ограниченности финансовых ресурсов

Положения, выносимые на защиту:

Во-первых, концепция перемещения центра тяжести в организации социальной защиты населения с общенационального на региональный и даже субрегиональный уровень. Это меняет систему организации социальной защиты населения в условиях малых городов, ставит принципиально новые задачи перед органами местного самоуправления. В основу необходимости перемен нами взято наблюдение о прогрессирующей тенденции отказа некоторых групп населения малого города от патернализма в отношении государства и все более активному распространению социальной самозащиты при сохранении ряда социальных обязательств со стороны органов государственной власти.

Во-вторых, модель устойчивого развития регионального сообщества, которая предусматривает оптимальное сочетание регулирующей роли местного самоуправления и частной инициативы граждан по совершенствованию социальной защиты населения малого города. В условиях институциональных ограничений, значительной гипертрофированности социальных рынков, последствий массивного рыночного реформирования значительно возрастает роль органов местного самоуправления по локализации социально-деструктивных тенденций в социальной сфере.

В-третьих, предлагаемая технологическая модель организации социальной защиты населения основана на принципах комплексности, избирательной направленности, финансовой обеспеченности программно-целевого подхода. Она предусматривает создание эффективно функционирующей системы организации социальной защиты населения и превентивные меры системного характера со стороны органов местного самоуправления, которые включают: информационно-аналитическое обеспечение, региональное прогнозирование, оптимизацию управленческих структур, целевые программы, финансово-экономическое регулирование. Данная модель рассчитана на систему управленческих решений и мер способных создать условия для воспроизводства позитивного социального микроклимата в условиях малого города и обеспечивающих выход на новое качество уровня жизни и социальной защищенности населения.

Теоретико-методологические основы и методы исследования. Методологической основой исследования являются принципы эмпиризма и объективизма в исследовании социальных факторов, разработанные Э. Дюркгеймом, теория социально-экономического поведения М. Вебера.

Теоретические представления об организации социальной защиты, ее структуре, функциях и динамике сформировались на основе исследований Л.Г. Гусляковой, Б.Ф. Усманова, М.В. Фирсова, Б.Ю. Шапиро, Е.И. Холостовой.

Особую значимость для осмысления механизма и технологии регулирования социальных процессов, обоснования технологической модели социальной защиты имели работы отечественных ученых: Л.Я. Дятченко, В.Н. Иванова, Г.И. Осадчей, В.И. Патрушева, Т.Э. Петровой, И.А. Ильевой.

В диссертации используется синергетическая концепция познания социальных явлений В.П. Бранского, Г.А. Котельникова, Н.В. Поддубного, И.Р. Пригожина, Г. Хакена.

Важными теоретическими источниками в области прогнозного социального проектирования стали работы Т.М. Дридзе, И.Б. Орловой, В.И. Курбатова и другие.

Эмпирическая база. При проведении исследования были применены методы системного, сравнительного и структурно-функционального анализа, а также типологизации эмпирических данных. Сбор первичной социологической информации осуществлялся посредством:

- а) анализа экономико-статистических материалов Госкомстата РФ, Белгородского областного комитета государственной статистики;
- б) анкетного опроса жителей города, проведенного в апреле-мае 2001 г. (N=2132 чел, объем выборки по отношению к генеральной совокупности 2,5%);
- в) анкетного опроса выпускников профессиональных учебных заведений города Губкин (N=120 чел, объем выборки по отношению к генеральной совокупности 15%);
- г) анкетного опроса муниципальных служащих и работников органов социальной защиты населения города Губкин (N=100 чел., объем выборки по отношению к генеральной совокупности 30%);
- д) анкетного опроса безработных и незанятых граждан, состоявших на учете в Губкинском городском центре занятости населения Департамента Федеральной государственной службы занятости населения по Белгородской области (в 1999 г. N= 80 чел., 2000 г. N=70 чел., 2001 г. N=80 чел., 2002 г. N= 80 чел.).

Таким образом, всего опрошено 2662 чел. Выборочная совокупность определялась посредством гнездовой и квотной выборки. В качестве квотных критериев выборки были использованы признаки пола, возраста, образования, семейного положения, места работы (для жителей города); учебного заведения, специальности, пола (для выпускников учебных заведений); возраста, образования, профиля образования, стажа работы (для муниципальных служащих и работников органов социальной защиты населения г. Губкин).

Научно-практическая значимость исследования.

Теоретические разработки моделей и технологий социальной защиты в условиях малых городов имеют несомненную как научно-исследовательскую, так и практическую пользу, выступая в качестве фундамента для принятия социально адекватных и экономически оправданных мер. Организация эффективно действующей системы социальной защиты населения способна существенно смягчить социально-экономическую, политическую и криминогенную ситуацию в регионе.

Аналитико-статистический материал и выводы, вытекающие из проблематики исследования, представляют практический интерес для территориальных органов исполнительной и законодательной властей в плане регулирования социальных процессов, разработки и внедрения эффективных социально-управленческих технологий. Результаты исследования могут быть также использованы в учебных курсах как преподавателями, так и студентами, изучающими социальные проблемы малых городов.

Апробация диссертационного исследования. Апробация основных положений диссертации осуществлялась в докладах на заседаниях Координационного комитета по социальной политике при главе местного самоуправления (г. Губкин, апрель 1999 г., г. Губкин, май 2000 г., г. Губкин, февраль 2001 г.); семинарах-совещаниях с работниками органов социальной защиты (г. Белгород, октябрь 2001 г., г. Белгород, февраль 2002 г.); научно-практических конференциях БГТУ им.В.Г.Шухова (г.Губкин, февраль 2003г., г.Белгород, апрель 2003г.)

При непосредственном участии соискателя в г. Губкине Белгородской области разработаны и внесены предложения в целевую региональную программу социальной защиты населения «Труд, инициатива, занятость»; мероприятия по социально-психологической реабилитации для граждан, находящихся в экстремальных ситуациях. Апробация результатов диссертационного исследования осуществлена в ходе организации по предложению автора деятельности следующих социальных служб:

- в Управлении социальной политики города Губкина;
- центра начального сопровождения профессиональной карьеры для студентов высших учебных заведений г. Губкин;
- бизнес-консалтингового бюро для начинающих предпринимателей.

На основе материалов диссертации подготовлено 8 публикаций в научных сборниках Санкт-Петербургского государственного технического университета, кафедры социологии Белгородского государственного технологического университета им. В.Г.Шухова общим объемом 3,4 п.л.

Диссертация обсуждена и рекомендована к защите на кафедре социологии БГТУ им. В.Г.Шухова, где осуществлялось ее выполнение, и на кафедре социальных технологий БелГУ

Структура диссертации. Работа состоит из введения, трех разделов, заключения, библиографического списка и приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во «Введении» обосновывается актуальность темы исследования, анализируется степень ее научной разработанности, формулируются ее цель и задачи, объект и предмет, основные гипотезы, характеризуется его теоретико-методологическая и эмпирическая база, формулируются положения, выражающие научную новизну и практическую значимость диссертационной работы.

Раздел I «Организация социальной защиты в малом городе как объект управления» раскрывает основные теоретико-методологические проблемы организации социальной защиты и управления социальным развитием регионального сообщества в условиях рыночных трансформаций.

Россия в XX веке прошла сложный и неоднозначный путь апробации различных моделей организации социальной защиты населения. В отличие от стран Западной Европы, накопивших к началу двадцатого столетия значительный опыт законодательной регламентации социальной защиты населения, в России практически отсутствовало аналогичное законодательство. Это в немалой степени способствовало накоплению серьезного деструктивного потенциала в обществе.

В период с 1917 по 1991 гг. в СССР был осуществлен комплекс мероприятий по социальной защите населения: всеобщая принудительная занятость и отсутствие безработицы, социальное обеспечение по нетрудоспособности и старости, бесплатное медицинское обслуживание и образование. При этом государство выступало монопольным регулятором социальных процессов и социальной защиты населения.

Демонтаж планово-регулируемой экономики и стремительное продвижение к рыночной экономике не могло не породить серьезных деструктивных тенденций в социальной сфере. Практически в одночасье, в начале 1990-х гг. была разрушена система доминирования государства в сфере социальной защиты населения. Переход к рыночной экономике в России в начале 1990-х гг. принципиально по иному поставил проблемы организации социальной защиты населения. При этом сложности данных проблем многократно усиливаются целым рядом факторов, что потребовало реформирования и практически полного обновления прежнего советского законодательства в области социальной защиты и социального обеспечения.

Под социальной защитой в современных условиях понимается система гарантированных государством, обществом экономических, социальных и правовых мер поддержки различных категорий граждан. Эта система включает в себя: пенсионное обеспечение; различные пособия; иные гарантии (создание социальных служб, стандартов социального обслуживания, видов помощи и др.).

С 1992 г. начались поиски и реализация принципиально иных подходов к организации социальной адаптации граждан страны. Основной центр тяжести по поддержанию и воспроизводству социальной сферы и защиты населения был перенесен на региональный и местный уровень. В таких условиях важнейшее значение приобретает выбор стратегии и тактики преобразований, определение доминирующих факторов, создание надежного механизма информационно-аналитического обеспечения социальных реформ, включающий адекватный и разносторонний анализ составляющих рискованных ситуаций.

В анализе информационно-аналитического обеспечения реформ в целом и процессов социальной защиты, в частности, диссертант определяет и отслеживает предельно-критические величины основных показателей развития местного сообщества, в пределах которых не происходит эскалации разрушительных процессов, социальной дезорганизации и деградации.

Хотя мы допускаем, что предельно-критическая величина показателей не означает полного распада той или иной сферы жизнедеятельности общества, оценка их динамики свидетельствует о высоком уровне рисков в жизнедеятельности социального организма, о необходимости оперативного вмешательства органов регионального управления для локализации деструктивных тенденций на местном уровне.

В разделе показана роль факторов, влияющих на устойчивость в общественном развитии и высокую степень приспособляемости жителей малых городов к сложным условиям жизни. При этом выживание приобретает самые различные формы. Семья остается по-прежнему фундаментальной ценностью, обеспечивающей индивидуально-психологическую защиту индивиду. А экономическими компенсаторными факторами являются: личное подсобное хозяйство, сады (огороды), значительный рост вторичной занятости населения.

Изучение опыта регулирования правящими элитами промышленно развитых стран во второй половине XX столетия социальной сферы, сферы занятости и социальных диспропорций позволяет обнаружить наличие трех сформировавшихся подходов и моделей социальной защиты: скандинавскую, континентальную и либеральную.

Скандинавская модель – Швеция, Норвегия, Дания, Финляндия – предоставляет базисное социальное обеспечение всем гражданам, которое финансируется за счет налогов, уплачиваемых всеми гражда-

нами (включая особ королевского дома в Швеции или Норвегии). Важнейшие признаки данной модели – универсализм и перераспределение доходов с помощью налоговой прогрессии. Она нацелена на борьбу с бедностью и обеспечивает достижение достойного жизненного стандарта всем гражданам при условии, что те участвуют в системе занятости.

Континентальная модель – Германия, Франция, Австрия, Голландия, Испания, Бельгия – сочетает борьбу против бедности с обеспечением достойного уровня жизни всем гражданам. Система социального страхования строится по методу долевого отчисления взносов работодателями и работающими. Государство же вместе с социальными партнерами регулирует рынок труда, сокращая безработицу.

Либеральная модель (англосаксонская) – США, Великобритания – государственные обязательства сведены к минимуму: защите от бедности самых нуждающихся слоев населения. Остальным гражданам свои потребности в социальной защите приходится удовлетворять самостоятельно. Регулирование рынка труда базируется на системе избирательного поощрения работодателей, создающих дополнительные рабочие места.

Анализ особенностей регулирования социальных процессов в России позволяет представить своеобразную национальную модель – *патерналистскую*. Это в целом пассивная социальная политика государства, которая сочетается со значительными расходами на программы по социальной защите населения за счет средств федерального и региональных бюджетов. Затраты на данные программы, как правило, не соизмеримы с их эффективностью.

В диссертации выявляется одно из главных противоречий характерных для патерналистской модели: которое заключается в том, что создание очень сложной нормативно-правовой базы, регулирующей организацию социальной защиты населения, функционирование весьма разветвленной системы органов социального обслуживания населения не приводит к существенным позитивным изменениям социального микроклимата регионального сообщества. Это особенно очевидно на примере малых городов Российской Федерации.

В разделе II «Диагностика системы организации социальной защиты населения в малом городе» содержатся результаты комплексного исследования организации социальной защиты населения г. Губкина.

Диагностика организации социальной защиты населения города, вычленила те объективные параметры и направления, которые представляют своеобразные «болевые» точки социального организма. Предложенная диссертантом комплексная методика выступает своеобразным инструментарием для получения объективной информации о

процессах, происходящих в социальной сфере, а также для разработки соответствующих социально-технологических моделей управления.

Местное сообщество – малый город – это динамично развивающаяся социальная структура, которая при переходе к рыночной экономике значительно ускоряет протекание многих социальных процессов. Не случайно, в социологическом опросе значительное количество респондентов (76,2%) подтвердили тот факт, что у них появилось больше возможностей для собственной реализации в сфере предпринимательской деятельности (22%), получения дополнительного заработка помимо основной работы (34%), занятия садоводством и огородничеством (77,2%), творчества и инициативы (11,1%).

Пробуждение социально-экономической активности населения диссертант рассматривает как проявление полидетерминационных факторов. Это способствует переходу от социального инфантилизма значительного количества горожан к нахождению продуктивных методов социальной адаптации.

В начале 1990-х гг. массированное наступление рынка обнажило серьезные проблемы в сфере социальной защиты населения. Но стабилизация социально-экономической обстановки как на федеральном, так и региональном уровнях, обусловила необходимость перехода от политики «латания дыр» в социальной сфере к комплексным мероприятиям социальной защиты основной массы нуждающихся.

Примечательным в этой связи является то, что большинство из опрошенных муниципальных служащих (89%) основное предназначение социальной защиты населения видят в оказании комплексной помощи (материальной, организационной, психологической и др.) только нуждающимся. И лишь 7% опрошенных управленцев высказались за оказание материальной помощи всем гражданам территории.

В разделе обращено внимание на то, что проводимые в обществе реформы не могли не породить различное восприятие их результатов. Так, на вопрос «Есть ли позитивные сдвиги в социальной сфере в Вашем городе, районе?» 51,4% от всех опрошенных горожан ответили утвердительно, 19,2% подтвердили наличие изменений в этой сфере. Но масштабы, по их мнению, оказались незначительными. 19,4% полностью отрицают наличие положительных тенденций в социальном развитии территории.

Данное соотношение свидетельствует о перевесе социального оптимизма у преобладающего количества горожан. Но в то же время наличие группы, включающей в себя практически 1/5 часть населения, не ощущающих на себе позитивных социально-экономических изменений является довольно насгораживающей тенденцией. Также определенной группой горожан (19,2%) социальные изменения квалифици-

рованы как «незначительные». Таким образом 38,6% населения малого города не почувствовали изменений в социальной сфере.

В таких социально значимых сферах как образование, здравоохранение, решение жилищной проблемы, борьба с преступностью, снижение уровня безработицы жители города не обнаружили позитивных сдвигов. Более того, по всем вышеуказанным направлениям, подавляющим большинством (от 70 до 85%) респондентов было отмечено ухудшение ситуации. Наличие такого большинства является показателем существующих проблем в этих сферах.

Диссертант делает вывод, что ощущение улучшения или ухудшения социального положения в городе – явление преимущественно субъективное, в которое опрошенные вкладывают собственное, по большей части индивидуализированное мировосприятие. Согласно нашему опросу для определенной части населения социальное пространство не стало более комфортным, в том числе и из-за наличия целого комплекса объективных факторов. Однако результаты нашего исследования показывают, что несмотря на довольно ощутимый разрыв в уровне оплаты труда работников промышленности и бюджетной сферы, значительное большинство последних (63%) на вопрос «Как Вы относитесь к социально-экономической политике руководства города?» высказались положительно.

В данном случае дает эффект комплекс мероприятий по социальной защите в отношении работников госбюджетных учреждений (здравоохранения, народного образования, дошкольных учреждений, культуры и искусства), который осуществляется на территории. Это: своевременность выплаты заработной платы, надбавка к должностному окладу из средств местного бюджета, льготный проезд на местном транспорте (кроме частных такси) и др.

В то же время такие категории населения как безработные и незанятые граждане (69,4%), предприниматели (48,1%), пенсионеры (34,8%) оценили деятельность территориальной администрации по организации социальной защиты населения в основном отрицательно или безразлично к социально-экономической политике руководства города. Таким образом, отношение различных социально-профессиональных групп к осуществляемым социально-экономическим преобразованиям на уровне региона во многом определяется ощущением либо улучшения, либо ухудшения собственного общественного и имущественного положения.

Полученные нами оценки муниципальных служащих и горожан в отношении степени воздействия властных структур на социальные процессы в целом и организацию социальной защиты в частности значительно разнятся. Так, для практиков-управленцев регулирующая роль (определяющая и значительная) местной власти оценивается до-

вольно высоко – 85%. В то же время аналогичные показатели, по мнению горожан, составляют только 45%.

Существенная разница не только количественного, но и качественного характера проявляется в низких рейтинговых оценках территориальной администрации со стороны горожан и муниципальных служащих. Значительное количество респондентов (38%) не видят во власти серьезного регулирующего социального института. Многие фактически отрицают воздействие территориальной администрации на ход социального развития. По их убеждению социальная сфера развивается сама по себе.

Анализ динамики регионального социума на уровне малого города позволяет сделать вывод о том, что общественное развитие постоянно усложняется и модернизируется, а институциональная система при этом становится все более специализированной. В данных процессах нам видится скорее не разочарование в социальной политике местных органов власти и управления, а глубинные тенденции эрозии слепого патернализма и стремление к нахождению иных, индивидуализированных способов социально-экономической адаптации. В работе показан процесс переориентации многих прежних базисных институциональных характеристик. При этом исследование выявило духовный вакуум в индивидуальном сознании большого количества жителей российской провинции.

Серьезную проблему для регионального сообщества представляет безработица. Опросы среди безработных и незанятых граждан города в 1999-2002 гг., позволяют обратить внимание, что городская служба занятости не всегда удовлетворительно справляется с подбором подходящих предложений для безработных. 59% опрошенных отметили, что им приходилось отказываться от мест, предложенных службой, а 39% сообщили, что предложений от службы не было вовсе. Особую тревогу вызывают результаты исследований по росту незанятой молодежи, что серьезно осложняет социальный микроклимат малого города. Питательной средой для воспроизводства молодежной безработицы является также и фактическое отсутствие эффективной системы профессиональной ориентации и социально-психологической адаптации. Так, по данным проведенного нами социологического исследования среди выпускников школ, для значительного числа молодых людей, находящихся на пороге выбора наилучшего варианта собственной профессиональной карьеры, ориентация на внешние, поверхностные атрибуты профессии, представления о ней, зачастую не соответствуют реальности. Характерны незрелые профессиональные планы, которые дают мало шансов на успешное профессиональное самоопределение. Таким образом, комплексная диагностика организации социальной защиты населения малого города позволила определить те сферы жиз-

недеятельности регионального сообщества, в которых наблюдаются как позитивные тенденции, так и накопление определенного деструктивного потенциала.

Диссертант обосновывает положение о том, что в проведении корректирующей политики должно уделяться больше внимания системообразующей роли территориальных органов власти и местного самоуправления, без активного вмешательства которых процесс реформирования чреват весьма негативными социальными последствиями.

Раздел III. «Технологическая модель организации социальной защиты в малом городе». В нем рассматриваются основные направления и мероприятия по оптимизации управления социальной защиты населения в условиях малого города.

Региональное сообщество представляет собой целостную систему, включающую в себя целый ряд подсистем, связи, между элементами которой носят не только вероятностный, но и вполне взаимно детерминированный либо опосредованный характер. Поэтому организация социальной защиты населения должна быть выстроена на основе технологической модели, которая представляет собой упорядоченную, функционально пооперационную схему синхронизации всех управленческих действий и осуществляемых мероприятий. В разделе рассматриваются основные звенья технологической модели, и дается их развернутая характеристика.

В реализации технологической модели важную роль играет информационно-аналитическое обеспечение. Нами обосновывается необходимость создания информационно-аналитических центров при главах местного самоуправления, обязанностью которых будет подготовка соответствующей информации для руководства города, проработка прогнозных вариантов развития местного сообщества, проведение необходимых социологических исследований, мониторингов. При этом состав данной службы должен быть представлен специалистами в области управления, социологами и психологами.

Еще одним из важных аспектов информационно-аналитического обеспечения социальной защиты населения на уровне малого города является надежность источников получения информации о местных проблемах. Четко работающая система своевременного поступления достоверной информации и «прозрачность» социальной политики, на наш взгляд, создают значительный позитивный потенциал. Однако на практике источники получения информации горожанами и муниципальными служащими не совпадают.

Анализ существующих местных программ и подходов к организации социальной защиты населения свидетельствуют об их недостаточной методической и научной обеспеченности. Поэтому несомненный научный и практический интерес для разработки программ соци-

альной защиты населения в условиях малых городов представляют рассмотрение особенностей формирования территориальных целевых программ, выдача методических рекомендаций территориальным органам власти по координации взаимодействия с организациями, участвующими на различных стадиях разработки и реализации программ.

Фундаментальное значение при разработке целевых социальных программ развития малых городов имеет рассмотрение источников финансирования и обеспечения реализации программ. Приоритетными статьями расходной части муниципального бюджета должны стать социальная защита населения, в частности, обеспечение зарплат, оплата питания в детских садах, школах, выплата пособий, подготовка города к зиме и развитие инженерных коммуникаций, а также сохранение инвестиционной активности на данной территории.

Одно из приоритетных направлений постепенное смягчение жилищной проблемы. Одновременно с развитием ипотечного жилищного строительства муниципальные органы власти уделяют внимание строительству жилья для очередников – т.н. «социального жилья». Финансирование строительства муниципальных домов может осуществляться не за счет бюджетных ассигнований города, а за счет продажи коммерческого жилья. В целом, муниципальные органы власти, таким образом, могут оказать серьезное воздействие на сглаживание существующей имущественной и социальной дифференциации в рамках регионального социума.

Одной из важных составляющих поддержания социальной стабильности на территории в целом и ресурсного обеспечения социальной защиты в частности является совершенствование учета и распределения продовольственных ресурсов. Созданная в последние годы система формирования продовольственных ресурсов города Губкин позволяет держать под контролем ситуацию с продовольственным обеспечением города и не допускать перебоев в снабжении населения продуктами питания.

Стабилизирующую роль при этом играет наличие муниципального бюджетного Фонда продовольственных ресурсов, страховых запасов продовольствия, а также меры по финансированию закупок за счет дополнительных внебюджетных источников, расширению межрегионального сотрудничества, широкому привлечению к оптовым закупкам на конкурсной основе коммерческих структур, проведению биржевых торгов, продовольственных ярмарок и др.

В своих исследованиях диссертант последовательно проводит работу по оценке организации страховой защиты имущественных интересов и жилищных прав горожан. Созданная система страхования жилых помещений, основанная на подкреплении гарантиями террито-

риальной администрации договорных отношений собственников и нанимателей жилья со страховыми организациями, работающими по единым утвержденным правилам страхования, тарифам и методикам расчета стоимости жилых помещений, оценки нанесенного им ущерба.

В целях упорядочивания компенсаций для поддержания функционирования жилищно-коммунального хозяйства, Губкинской территориальной администрацией совместно с «Муниципальным жилищно-эксплуатационным трестом» разработан и реализуется комплекс мероприятий по составлению полной базы данных о плательщиках жилья. Данное мероприятие позволило получить максимально достоверную информацию о горожанах действительно нуждающихся в компенсации удорожания квартирной платы и коммунальных услуг со стороны местных органов власти и органов социальной защиты населения. В результате проведенной работы нагрузка на соответствующие статьи расходной части бюджета города и района была снижена на 18%, а высвободившиеся средства были направлены на дополнительное финансирование социальных программ, в т.ч. мероприятия по социальной защите населения.

По нашим расчетам, по состоянию на 01.01.2002 г. в городе и районе насчитывается 2128 человек, относящихся к категории малообеспеченного нетрудоспособного населения, которые смогут приобретать товары и услуги по сниженным ценам. Работа сети предлагается по трем направлениям: создание специализированных магазинов в микрорайонах города, организация выездной торговли в центрах социального обслуживания, а также активизация работы магазинов муниципального предприятия «Ветеран».

Малообеспеченные граждане прикрепляются к конкретным предприятиям торговли и бытового обслуживания, где они смогут приобретать товары и услуги согласно спискам. Предусматривается, что стоимость товаров и услуг, реализуемых по сниженным ценам, должна быть не менее чем на 12-15% ниже средних цен по городу на аналогичные товары. Снижение цен предлагается добиться за счет предоставления предприятиям торговли и обслуживания ряда льгот - таких, как льготы по арендной плате и выделение бюджетных кредитов на приобретение товаров.

Решение проблем занятости, приостановка роста безработицы, постепенное ее сокращение и в дальнейшем поддержание на уровне, обеспечивающем нормальное функционирование рыночной экономики, в значительной степени будет способствовать повышению уровня жизни основной массы населения малых городов, сокращению контингента лиц, нуждающихся в различных видах социальной помощи.

Основными направлениями в реализации активной политики на рынке труда малых городов, проводимой органами службы занятости населения и способствующей в определенной степени решению проблем занятости населения и снижению социальной напряженности, на ближайшую перспективу могут быть следующие мероприятия:

- консолидация деятельности органов местного самоуправления, государственной службы занятости, хозяйствующих субъектов, общественных и других заинтересованных организаций в рамках Координационных комитетов по содействию занятости населения;
- мониторинг поддержка рабочих мест и работников, находящихся под риском увольнения;
- поддержка незанятого населения и содействие его трудоустройству;
- профессиональная ориентация и профессиональное обучение, переобучение безработных;
- организация временной занятости и общественных работ;
- содействие и поддержка создания новых рабочих мест, развитие предпринимательской деятельности и самозанятости горожан;
- дополнительное содействие занятости слаботрадиционных категорий населения, квотирование для них рабочих мест;
- повышение эффективности работы городских Центров занятости населения малых городов.

В условиях ограниченности финансовых средств в бюджетах всех уровней (и, особенно, малых городов) целесообразно направлять их на поддержание наиболее социально уязвимых категорий из числа нетрудоспособного населения. Социальная поддержка трудоспособных граждан должна заключаться в предоставлении им возможности трудиться и обеспечивать себя и свои семьи.

Существующие на Губкинской территории структуры и органы государственной власти, местного самоуправления выполняют возложенные на них функции и действуют в пределах своей компетенции. Недостатком их работы является рассогласованность. В результате происходит распыление финансовых ресурсов. Создание Координационного совета по социальной политике и Центра социальной помощи населению диссертант рассматривает в качестве важных направлений в реализации активной социальной политики в малом городе и определяет их функции.

В малых городах с моноотраслевой экономической базой требуется поиск путей дифференциации отраслевой структуры промышленности. Так, одним из эффективных направлений диверсификации производства в условиях малых городов является освоение сырьевых ресурсов техногенного происхождения. Для развития экономической базы создаются различные ассоциативные структуры (консорциумы,

холдинги и т.д.), решающие производственные, финансовые и экологические проблемы данных городов.

В технологической модели организации социальной защиты в малом городе показаны возможные направления диверсификации социальной политики, которая проводится по отношению к различным группам населения с учетом конкретных условий ее осуществления на примере города Губкина Белгородской области.

«**Заключение**» содержит выводы о результатах проведенного исследования, где содержатся рекомендации по совершенствованию организации социальной защиты населения в условиях малых городов.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях автора:

1. Проблемы социально-психологической адаптации выпускников ВУЗов на региональном рынке труда // Диагностика и прогнозирование социальных процессов. Сборник научных трудов кафедры социологии / Под ред. проф. Г.А. Котельникова. – Белгород: Изд-во БелГТАСМ; Крестьянское дело, 2001. – Вып. 3. – С. 240-250.
2. Занятость несовершеннолетних как способ социальной защиты: проблемы и пути решения (на материалах Губкинской территории) // Диагностика и прогнозирование социальных процессов. Сборник научных трудов кафедры социологии / Под ред. проф. Г.А. Котельникова. – Белгород: Изд-во БелГТАСМ; Крестьянское дело, 2001. – Вып. 3. – С. 251-258
3. Проблемы совершенствования подготовки кадров в области строительного материаловедения // Материалы седьмых академических чтений РААСН / Белгородская государственная технологическая академия строительных материалов. Ч. 2. – Белгород, 2001. – С.118-120.
4. Программы социально-психологической адаптации выпускников ВУЗов в условиях рыночной экономики // Вооруженные силы и реформы в России. Межвузовский сборник научных трудов – СПб.: Изд-во СПб ГТУ, 2001. – Вып. 2. – С.345-352.
5. Проблемы региональной миграции: потери и обретения // Диагностика и прогнозирование социальных процессов. Сборник научных трудов кафедры социологии / Под ред. проф. Г.А. Котельникова. – Белгород: Изд-во БелГТАСМ; Крестьянское дело, 2002. – Вып. 4. – С.119-125.
6. Социальная защита несовершеннолетних: проблемы и пути решения // Экономические преобразования в России: проблемы и перспективы. Межвузовский сборник научных трудов.– СПб.: Изд-во СПб ГТУ, 2002. – Вып. 3. – С.451-456.

7. Предприниматели и предпринимательство в зеркале общественного мнения // Диагностика и прогнозирование социальных процессов. Сборник научных трудов кафедры социологии / Под ред. проф. Г.А. Котельникова. – Белгород: Изд-во БелГТАСМ; Крестьянское дело, 2002. – Вып 5. – С.121-124.
8. Институциональные особенности социальной защиты населения в условиях малого города // Диагностика и прогнозирование социальных процессов. Сборник научных трудов кафедры социологии / Под ред. проф. Г.А. Котельникова. – Белгород: БГТУ им. В.Г.Шухова; Крестьянское дело, 2003. – Вып. 6. – С. 120-125.

Подписано в печать 17.09.03. Формат 60x84 / 16 Усл. п. л. 1,3

Тираж 100 экз. Заказ 265

Отпечатано в Белгородском государственном технологическом университете им. В.Г Шухова

308012, г. Белгород, ул. Костюкова, 46

№ 15820

2003-A

15820