

На правах рукописи



004619397

ЕГОРОВА ЛИЛИАНА НИКОЛАЕВНА

**СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА СУБЪЕКТА РФ В УСЛОВИЯХ
АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ
(НА ПРИМЕРЕ КРАСНОДАРСКОГО КРАЯ)**

**Специальность 23.00.02 – политические институты,
процессы и технологии**

**АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук**

20 ЯНВ 2011

Краснодар – 2010

Работа выполнена на кафедре государственной политики и государственного управления ГОУ ВПО «Кубанский государственный университет»

Научный руководитель: доктор политических наук, профессор
Савва Михаил Валентинович

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
Аствацатурова Майя Арташесовна

кандидат политических наук, доцент
Атаев Артур Викторович

Ведущая организация: ГОУ ВПО «Ставропольский
государственный университет»

Защита состоится 24 декабря 2010 г. в 10 часов 00 мин. на заседании совета Д 212.101.11 по защите докторских и кандидатских диссертаций при Кубанском государственном университете по адресу: 350040, г. Краснодар, ул. Ставропольская 149, ауд. 231.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Кубанского государственного университета.

Автореферат диссертации разослан «24» ноября 2010 г.

Ученый секретарь
совета по защите докторских
и кандидатских диссертаций,
доктор политических наук,
доктор исторических наук, профессор



А.В.Баранов

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования определена большим значением эффективной социальной политики в решении вопросов сохранения политической стабильности и развития политической модернизации России. Создание государством условий для реализации потенциала граждан является сферой принятия важнейших политических решений.

Повышение эффективности социальной политики стало актуальным вследствие реформ 90-х годов XX в., создавших для значительной части населения Российской Федерации экономические трудности и ситуацию глубокой социальной депривации. Переход российского государства от патерналистского к субсидиарному состоянию, продолжающийся до настоящего времени, повышает необходимость исследования социальной политики переходного периода и поиска более эффективных технологий ее реализации.

Административная реформа осуществляется в России с 2003 года, с 2005 года – в субъектах федерации.¹ За это время не только накоплен достаточный для анализа массив эмпирических данных, но и сформировалась необходимость корректировки практической деятельности по решению задач реформы. Подобная корректировка должна осуществляться с учетом результатов специальных научных исследований воздействия административной реформы на социальную сферу жизни общества.

Осуществляемая в настоящее время административная реформа влияет на все направления деятельности органов государственной власти, в первую очередь на государственную социальную политику. Так, реформа системы российской исполнительной власти осуществляется в целях повышения качества и доступности государственных услуг; ограничения вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства; повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти. Изучение политических эффектов административной реформы наиболее показательно на примере социальной сферы.

Мировой экономический кризис, достаточно глубоко проявившийся в России, актуализировал проблематику социальной политики. Увеличилось количество людей, не имеющих возможности самостоятельно решать проблемы своего жизнеобеспечения и нуждающихся в государственной поддержке. Оказание такого содействия является одной из важнейших задач социальной политики. В условиях сокращения ресурсных возможностей государства по оказанию содействия социально незащищенным группам особенно важным становится повышение эффективности и усиление инновационного потенциала социальной политики. Новые социально-экономические условия реализации

¹ Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах. Одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.10.2005г. №1789-р/www.economy.gov.ru

социальной политики, созданные кризисом, определяют необходимость расширения круга субъектов социальной политики.

Разработка данной проблематики актуальна на примере Краснодарского края в силу следующих причин. Социальная структура одного из крупнейших по численности населения субъектов Российской Федерации предполагает необходимость активной социальной политики в силу наличия количественно больших групп лиц, нуждающихся в поддержке; масштаб осуществляемой в крае социальной политики определяет требование повысить ее эффективность; разветвленная территориальная сеть государственных органов, занимающихся реализацией социальной политики, представляет собой большое поле реализации административной реформы. Особенностью Краснодарского края является осуществление административной реформы не только на уровне субъекта РФ, но и в муниципальных образованиях,² что существенно расширяет возможности научного анализа.

Актуальность исследования с точки зрения политической науки определяется необходимостью углубления научных представлений о модернизации политического пространства современной России. Приоритетность такой модернизации осознана органами федеральной власти, что нашло отражение в послании Президента России Федеральному Собранию 12 ноября 2009г.³

Таким образом, исследование социальной политики субъекта РФ в условиях административной реформы на примере Краснодарского края определено необходимостью решения ряда актуальных прикладных и теоретических задач.

Степень научной разработанности проблемы. Важнейшие аспекты социальной политики в условиях реформирования исполнительной власти традиционно привлекают внимание представителей социогуманитарных наук.

Анализ таких концептов, как социальная политика и административная реформа предполагает применение базовых теорий политической науки. Теоретические основы научного исследования государственной политики и ее подсистем заложены Аристотелем, М. Вебером, Ш.-Л. Монтескье, К. Шмиттом⁴ и рядом других мыслителей.

Понятие «социальное государство» впервые ввел в 1850 г. Л. фон Штайн. Он определял систему функций государства такой, как «поддержание абсолютного равенства в правах для всех различных общественных классов,

² Распоряжение главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 28.04.2008г. №298-р «О реализации административной реформы в муниципальных образованиях»// www.admkrai.kuban.ru

³ Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации. 12.11.2009//<http://www.kremlin.ru/transcripts/5979>.

⁴ Аристотель. Политика/Аристотель. Соч. Т. 4. М., 1993; Вебер М. Политика как призвание и профессия//Вебер М. Избранные сочинения. М., 1990; Монтескье Ш. Избранные произведения. М., 1955; Шмитт К. Понятие политического//Вопросы социологии. 1992. №1.

для отдельной частной самоопределяющейся личности посредством своей власти»⁵.

Различные аспекты государства всеобщего благосостояния (социального государства) рассматривались такими авторами, как Ф.М.Бородкин, М.П.Бочаров, Л. Дюги, Н.Жирнов, С.В.Калашников, Е.Ярская-Смирнова⁶.

Известные зарубежные теоретики исследовали отдельные новые проблемы, возникающие в ходе реализации социальной политики в связи с процессами политической модернизации. Так, внимание Э.Гидденса привлекла проблема социального исключения, которое далеко не всегда бывает связано с низким уровнем жизни, однако обязательно приводит к ограничению жизненных перспектив и возможностей многих социальных групп — от женщин до мигрантов. Э.Гидденс вводит в научную практику термин «исключения»: «Под исключением я подразумеваю «выхватывание» социальных отношений из локального контекста и их реструктуризацию в неопределенных точках временного пространства»⁷. Проблему политического участия различных социальных групп в реформах изучали, помимо Э.Гидденса, также Г.Алмонд, П.Бурдьё, С.Верба, Т.Парсонс и ряд других авторов⁸.

На рубеже XX и XXI вв. в работах И.Гоха, Р.Страйкера, посвященных исследованиям социальной политики, появились новые темы, такие, как влияние глобализации на уровень благосостояния⁹.

Новые подходы к определению задач социальной политики в реформируемом социуме, методы анализа социальной политики изучаются такими российскими и зарубежными учеными, как А.А.Бабаджанов, Н.К.Ваганова, В.И.Виленчик, Л.Н.Джексебаева, С.В.Кадомцева, Ж.А.Кулекеев, Н.Луман, Г.А. Авцинова.¹⁰

⁵ Stein L. von. Geschichte der Socialen Bewegung in Frankreich vjm 1789 bis auf unsere Tage. 3 Bd. Leipzig., 1850.

⁶ Бородкин Ф.М. Движение российского социума к государству благоденствия //Соис. 1997. № 7. С. 20 - 25; Бочаров М.П. От социальных ценностей к социальному государству. М., 1997; Дюги Л. Социальное право, индивидуальное право и преобразование государства//Право и жизнь. 2001. №35. С. 183 – 205; Жирнов Н. Социальное государство: политико-теоретический анализ//Власть. 2008. №9. С. 10 – 12; Калашников С.В. Становление социального государства в России. М., 2003; Социальная политика в современной России: реформы и повседневность / под ред. П. Романова, Е. Ярской-Смирновой. М., 2008.

⁷ Giddens A. The Consequences of Modernity. Stanford, 1990. P. 21.

⁸ Almond G., Verba S. The Civic Culture Revisited. Boston, 1980; Бурдьё П. Социология политики. М., 1993; Парсонс Т. Система современных обществ. М., 1997.

⁹ Stryker R. Globalization and Welfare State//International Journal of Sociology and Social policy.1998. Vol. 18. N. 2-4. P. 48-49; Gough I. Global Capital, Human Needs and Social Policies. Hampshire; N.Y., 2000.

¹⁰ Социальные реформы в странах с переходной экономикой. Проблемы и опыт/С.В.Кадомцева, Л.Н.Джексебаева, Ж.А.Кулекеев и др. М., 1997; Luhmann N. Political Theory in the Welfare State. Berlin, 1990; Управление социальной сферой/А.А. Бабаджанов, Н.К. Ваганова, В.И. Виленчик и др. СПб., 1998.; Авцинова Г.И. Анализ проблем социальной политики России в контексте политической теории // Новые направления политической науки. М., 2007. С. 55-68.

Общие вопросы социального благополучия рассматриваются в контексте институционализации социальной политики Е.И.Холостовой¹¹.

Изучением политологических аспектов административной реформы в РФ, вопросов внедрения новых технологий управления занимались: В.В.Брижанин, О.С.Иванова, А.Б.Жулин, А.В.Клименко, А.Ф.Ноздрачев, М.В.Савва, Ю.А.Тихомиров, Т.Я.Хабриева, В.С. Комаровский, Л.В. Сморгунов, О.В. Гаман-Голутвина, В.Г. Игнатов, Т.В. Игнатова, С.В. Щербаков, М.Н. Коновалов¹² и др.

Политические аспекты административной реформы на региональном уровне, в том числе на материалах Краснодарского края исследованы А.В. Понеделковым, А.М. Старостиным, Л.Г. Швец, М.А. Яловой, М.В. Саввой, Е.В. Саввой, Е.В. Морозовой, Н.Н.Юрченко¹³.

¹¹ Холостова Е.И. Социальная политика. М., 2001.

¹² Брижанин В.В. Исторические этапы реформирования государственного управления в России в конце XX - начале XXI века: результаты и перспективы//История государства и права. 2008. № 5; Клименко А.В., Жулин А.Б., Иванова О.С. Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 1. С. 123-150; Ноздрачев А.Ф., Савва М.В. Новые возможности гражданского общества в контексте административной реформы//Современный Кавказ. Пятигорск, 2006. С. 97-103; Тихомиров Ю.А., Хабриева Т.Я. Административная реформа: решения и проблемы//Журнал российского права. 2006. № 2. С. 134-148; В.С. Комаровский Административная реформа в России: проблемы и перспективы преодоления бюрократической парадигмы управления // Политическое управление и публичная политика в XXI в. Политико-административные отношения: концепты, практика и качество управления: Сб. статей / Под ред. Л.В. Сморгунова.. СПб, 2010. С. 84-99. Комаровский В.С. Административная реформа в Российской Федерации // Полис.- 2005.-№4.-С.172-178; он же. Административная реформа в ракурсе политического анализа // Управление государством: проблемы и тенденции развития.- М., 2008.-С.51-70; Сморгунов Л.В. Способности государства и современная административная реформа в России // демократия и управления.- СПб., 2007.-№2(4).-С.5-11; Гаман-Голутвина О.В. Мировой и отечественный опыт реформ государственного управления // Политическое управление и публичная политика XXI века.- М., 2008.-С.56-83.; Игнатов В.Г. Взаимосвязь реформирования государственного аппарата и политической системы в современной России // Государственный аппарат и политические реформы в России и Германии.-Ростов н/Д, 2006.-вып.1.-С.3-13; он же. Административная реформа в современной России и проблемы ее реализации // Административная реформа (региональный уровень): российский и европейский опыт.-Ростов н/Д, 2005.-Вып.1.-С.17-42; Игнатова Т.В. Административная реформа в России и за рубежом.- Ростов н/Д, 2006; Щербаков С.В. Перспективы повышения эффективности современной административной реформы //Гос. и муницип. управление. Ученые записки Северо-Кавказской академии гос.службы (далее – ГМУ).- Ростов н/Д, 2007.-№3.-С.189-193; Коновалов М.Н. Современная административная реформа в России: политологический анализ // Там же.-№2.-С.140-148.

¹³ Понеделков А.В., Старостин А.М., Швец Л.Г. Региональный государственный аппарат в условиях административной и политической реформ (на материале Южного федерального округа) // Государственный аппарат и политические реформы в России и Германии...Вып.1.С.14-25; Государственный аппарат и политические реформы в России и Германии: Региональный государственный аппарат и политические реформы в оценках и мнениях (на материале регионов Южного федерального округа) / Авт.кол.: В.Г. Игнатов, А.В. Понеделков, А.М. Старостин и др.- Ростов н/Д, 2006; Яловая М.А. Управление

Одним из важнейших и актуальных направлений административной реформы в сфере социальной политики является внедрение программно-целевого подхода. Политические аспекты использования программно-целевого подхода в современной региональной политике исследуются в работах Р.Ф. Туровского, А.В. Дахина, В.М. Юрченко, А.А. Дятярева, Е.В. Горбачевой.¹⁴

Социальная политика на уровне субъектов Российской Федерации системно характеризуется в работах Е.Н. Тарасова, В.В. Люблинского, Л.В. Константиновой, А.И. Стребкова, Т.Ю. Сидориной, Н.Е. Тихоновой, О.И. Шкаратана, Н.В. Гоффе, И.П. Цапенко, А.А. Вартумяна и других исследователей.¹⁵

Реализация социальной политики на Юге России, в т.ч. в Краснодарском крае, проанализирована усилиями В. Высокова, Б.Х. Наипова, З.К. Джаримок, Ю.Ю. Поповой, Л.Ю. Чикариной.¹⁶

политическими процессами в экономически нестабильной среде (специфика Южного федерального округа) // ГМУ.- 2009.-№2.-С.145-155. Савва М.В., Савва Е.В. Проблемы взаимодействия гражданского общества и власти на юге России в контексте административной реформы // Человек. Сообщество. Управление.- Краснодар, 2006.-№4.-С.73-79; Морозова Е.В. Проблемные сети в государственном и муниципальном управлении//Демократия и управление: информационный бюллетень исследовательского комитета РАПН по сравнительной политологии. 2008. №1 (15). Спб.; Юрченко Н.Н. Политические факторы административной реформы в современной России (на примере Краснодарского края). Дисс. ... канд. полит. наук. Краснодар. 2009.

¹⁴ Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика. М., 2006; Дахин А.В. Система власти в России в 2000-х годах и модели политического управления регионами // Полис. 2009. №2; Юрченко В.М. Стратегия развития современного Российского государства: приоритетные национальные проекты и права граждан. Краснодар, 2006; Дегтярев А.А. Принятие решений в публичной политике и государственном управлении: роли и параметры // Управление государством: Проблемы и тенденции развития. Политическая наука: Ежегодник, 2007, М., 2008. С. 272-299; Горбачева Е.В. Целеполагание в государственном управлении // Политическое управление и публичная политика XXI века: Государство, общество и политические элиты. М., 2008. С. 19-34.

¹⁵ Тарасов, Е.Н. Социальная политика: вопросы методологии, теории и практики. – М., 2004; Теория и практика современной социальной политики / В.В.Люблинский и др. – М., 2004; Константинова, Л.В. Социальная политика // Социологические исследования (Социс). – 2005. - № 2. - С.36-44; Стребков, А.И. Социальная политика и функционирование государственного аппарата: опыт развитых демократий // Политико-административное управление. – М., 2004. - С.232-233; Сидорина, Т.Ю., Тихонова, Н.Ю., Шкаратан, О.И. Методика исследования социальной политики в регионах // Мир России. – 1998. - № 1-2. - С.31-70; Гоффе, Н.В., Цапенко, И.П. Россия «в шкуре леопарда»: социальные проблемы региональной политики // Мировая экономика и международные отношения (МЭиМО). – 1996. - № 2. - С.17.; Вартумян А.А., Повова Ю.Ю. Региональная социальная политика: регулирование уровня жизни населения. Армавир. 2006.

¹⁶ Vysokov V. *Southern Russia Versus the Global Crisis: Theoretical and Practical Handbook*. Rostov-on-Don, 2009; Наипов Б.Х. Социальная безопасность на региональном и местном уровнях: состояние, тенденции развития и механизмы политического регулирования (на примере республик Юга России), Автореф. дис. ... канд. полит. наук. Ростов н/Д, 2006; Джаримок З.К. Политико-социальные основы устойчивого развития регионов России (на примере субъектов Южного федерального округа, Автореф. дис. ... канд. полит. наук. Ростов

Вопросы социальной политики глубоко проанализированы в работах В.И.Жукова, Г.И.Осадчей, А.Б.Тугарова.¹⁷

Наша работа выделяет в качестве одной из целевых групп реформируемой социальной политики пожилых людей. Такой подход определен российскими особенностями социальной политики, ориентированной в значительной степени на социальную помощь группам населения, находящимся в сложной жизненной ситуации. Пожилое население России в значительной части относится к такой группе. Помимо этого, исследовательский акцент на пожилых людей определен их большим удельным весом в населении страны и Краснодарского края. По сведениям территориального органа Федеральной службы государственной статистики, в Краснодарском крае население в возрасте старше трудоспособного составляет 22,8%.¹⁸

Проведенный анализ степени научной разработанности темы доказал, что остаются недостаточно изученными такие аспекты, как инновации социальной политики, вызванные административной реформой, в том числе на региональном уровне; политические аспекты внедрения административных регламентов оказания государственных (муниципальных) услуг и выполнения функций; влияние социальной политики на политические предпочтения граждан, в том числе отдельные социально-демографические группы, в условиях реформы. Недостаточно изучена современная социальная политика в субъектах Российской Федерации по отношению к такой социально-демографической группе, как пожилые люди. Состояние научной разработанности темы определило объект и предмет диссертации.

Объект диссертационного исследования – социальная политика субъекта Российской Федерации.

Предмет диссертационного исследования – влияние административной реформы на социальную политику в субъекте Российской Федерации (на примере Краснодарского края).

н/Д, 2007; Повова Ю.Ю. Региональная политика регулирования уровня жизни населения в условиях постсоветской трансформации общества (на материалах Краснодарского края)), Автореф. дис. ... канд. полит. наук. Краснодар, 2006; Чикарина Л.Я. Социальная политика как фактор адаптации населения в условиях политических трансформаций постсоветской России, Автореф. дис. ... д-ра. полит. наук. Краснодар, 2009.

¹⁷ Жуков В. И. Некоторые аспекты социальной модернизации российского общества: доклад на VI Международном социальном конгрессе 25.11.2004 г. М., Изд-во РГСУ, 2004; Социальные процессы и социальные отношения в современной России: Тезисы выступлений 25-26 ноября 2004 г. (IV Международный социальный конгресс) в 2-х г./Под ред. Г.И. Осадчей. Т. 2. М., 2004; Тугаров А.Б. Социополитические настроения в русской провинции//Социологические исследования. 1993. № 1. С. 147-151.

¹⁸ Распределение населения по основным возрастным группам//Сайт территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Краснодарскому краю. <http://www.krsdstat.ru/digital/region1/DocLib>.

Цель диссертационной работы – выявить политические факторы влияния административной реформы на социальную политику в субъекте Российской Федерации (на примере Краснодарского края).

Достижение указанной цели предполагает решение следующих **задач**:

- определить роль социальной политики в управлении политическими процессами;

- выявить направления влияния на социальную политику субъекта РФ современной административной реформы в России;

- раскрыть в аспекте политической науки место и роль программно-целевого подхода в реализации социальной политики;

- охарактеризовать новые методы социальной политики в Краснодарском крае, внедренные в деятельность органов государственной власти в рамках административной реформы;

- выявить особенности административных регламентов оказания государственных услуг в сфере социальной защиты как инструмента реализации социальной политики;

- определить влияние социальной политики на политические предпочтения жителей Краснодарского края в условиях административной реформы;

- оценить политические эффекты государственной политики в РФ на примере социально-демографической группы пожилых людей.

Хронологические рамки исследования определены периодом реализации в России административной реформы, то есть 2003 – 2010 гг. При этом необходимо уточнить, что осуществление реформы на уровне субъектов РФ началось во второй половине 2005 г., после одобрения правительством России Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2008 гг. В то же время, осуществление реформы исполнительной власти на федеральном уровне оказывало определенное влияние на социальную политику в субъектах РФ уже с 2003 г.

Теоретико-методологическая основа диссертационной работы. Для достижения цели диссертации применен комплекс научных подходов и методов научного познания.

В качестве основного применен структурно-функциональный подход, в соответствии с которым политика понимается как социальная подсистема, обеспечивающая реализацию публично значимых целей. Субъектами политики в рамках данного подхода выступают коллективы, главным аспектом развития – дифференциация, а основной функцией – целедостижение¹⁹. Этот общенаучный подход, примененный к политической сфере Т. Парсонсом, представляется автору наиболее адекватным для решения задач исследования. Структурно-функциональный подход позволяет выявлять функции элементов социальной политики в условиях динамичной общественной среды.

¹⁹ Parsons T. Structure of Social Action. N.Y., 1938; Парсонс Т. О социальных системах. М., 2002.

В качестве дополнительного применен системный подход в трактовке Д. Истона²⁰, что позволило выявлять и анализировать взаимосвязи между элементами социальной политики, понимаемой в качестве системы.

В работе также применены концептуальные положения научных трудов Р. Мертона, Р. Дарендорфа, К. Райнхарда, Л.В. Сморгунова, посвященные политическим аспектам реформирования административной системы, в том числе в связи с необходимостью повышения эффективности социальной политики²¹.

В работе были использованы следующие методы исследования:

1. Анализ документов.
2. Анализ материалов статистики.
3. Вторичный анализ результатов общероссийских и региональных социологических исследований, обнародованных отчетов экспертных исследований.

4. Опрос получателей государственных услуг с целью оценки эффективности социальной политики в отношении граждан пожилого возраста, проведенный Кубанским институтом международного предпринимательства и менеджмента совместно с департаментом социальной защиты населения Краснодарского края в октябре – ноябре 2005 года с участием автора диссертации²².

5. Качественный анализ текстов на предмет соответствия их интересам целевой группы, проведенный автором диссертации в 2009 г. на примере первых 8 административных регламентов оказания государственных услуг, утвержденных департаментом социальной защиты населения Краснодарского края. В качестве целевой группы выступают получатели государственных социальных услуг.

6. Экспертный опрос «Внедрение регламентов государственных услуг: политический аспект», проведенный при участии автора в 2009 г. среди специалистов департамента социальной защиты населения Краснодарского края.

7. Включенное наблюдение за реализацией административной реформы в сфере социальной политики в Краснодарском крае. Автор диссертации принимал непосредственное участие в 2003-2009 гг. в работе по подготовке ряда краевых целевых программ в сфере социальной политики; разработке и внедрении регламентов оказания социальных услуг в Краснодарском крае.

²⁰ Easton D. System Analysis of Political Life. N.Y., 1965.

²¹ Мертон Р.К. Социальная теория и социальная структура. М., 2006; Дарендорф Р. Современный социальный конфликт. Очерк политики свободы. М., 2002; Райнхард К. Реформирование государственного управления. Концепция активизирующегося государства//Реформы государственного управления накануне третьего тысячелетия. М., 1999. С. 8-9; Сморгун Л.В. Проблема соотношения политических и административных режимов//Демократия и управление. Информационный бюллетень исследовательского комитета РАПН по сравнительной политологии. СПб., 2008. №1 (5). С. 84-87.

²² Васильчиков В.М. Социальное обслуживание пожилых людей: теория, правовая база, практика / Васильчиков В.М., Егорова Л.Н., Чикарина Л.Я. Краснодар. 2006.

Эмпирическая основа диссертационной работы включает в себя следующие виды документов:

- нормативные акты органов государственной власти: федеральные законы, законы Краснодарского края, постановления и распоряжения федеральных и краевых органов исполнительной власти;

- программные документы органов государственной власти в сфере социальной политики и административной реформы (стратегии, программы и концепции);

- доклады и отчеты о результатах деятельности органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов;

- регламенты оказания государственных услуг, внедренные департаментом социальной защиты населения Краснодарского края;

- статистические материалы Федеральной службы государственной статистики РФ, администраций субъектов РФ (в том числе Краснодарского края);

- тексты выступлений должностных лиц органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов;

- результаты массовых исследований, проведенных в Российской Федерации («Мониторинг качества предоставления государственных и муниципальных услуг», Государственный университет - Высшая школа экономики, 2008 г.; «Национальные проекты: год спустя», ВЦИОМ, 2006 г.; «Реформа здравоохранения», «Левада-центр», 2005-2008 гг.; «Удовлетворенность населения качеством оказания медицинских услуг в ЛПУ (лечебно-профилактические учреждения) Саратовской области», территориальный Фонд обязательного медицинского страхования Саратовской области, 2009 г.; «Мониторинг социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов», Кубанский институт международного предпринимательства и менеджмента совместно с департаментом социальной защиты населения Краснодарского края, 2005 г.; «Организация надомного обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов», Министерство труда и социального развития Омской области, 2007 г. и ряд других региональных исследований);

- результаты экспертного исследования «Внедрение регламентов государственных услуг: политический аспект», проведенного при участии автора в 2009 г. среди специалистов департамента социальной защиты населения Краснодарского края.

Научная новизна диссертации состоит в следующем:

- раскрыты концептуальные подходы к политологическому исследованию роли социальной политики в управлении политическими процессами;

- выявлены инновации социальной политики в субъектах Российской Федерации, определенные административной реформой, а также политические эффекты данных инноваций;

- определено значение программно-целевого подхода в разработке и реализации социальной политики в условиях реализации административной реформы;

- охарактеризованы в качестве инструмента социальной политики административные регламенты оказания государственных услуг в сфере социальной защиты;

- обосновано рассмотрение социально-демографической группы пожилых людей в качестве показательной совокупности для выявления влияния на них реформируемой социальной политики;

- впервые показан эффект реализуемой государственной социальной политики в отношении пожилых людей;

- даны рекомендации, направленные на повышение эффективности оценки влияния социальной политики на население в условиях административной реформы и с использованием механизмов этой реформы.

Основные положения, вносимые на защиту:

1. Роль социальной политики в управлении политическими процессами определяется пониманием социальной политики в современных условиях в качестве целенаправленной, сознательно сформированной стратегии деятельности и мероприятий государства и иных акторов (бизнеса, некоммерческих организаций, граждан) по согласованию интересов различных социальных групп и социально-территориальных общностей в сфере производства, распределения и потребления, позволяющей сочетать интересы этих групп с долговременными целями общества. Подобное понимание социальной политики предполагает возможность ее дифференциации по следующим уровням: сильная социальная политика, пассивная социальная политика и отсутствие социальной политики. Социальная политика является актуальным механизмом управления политическими процессами, поскольку обеспечивает сохранение политической стабильности посредством поддержания на приемлемом уровне потребления массовых социальных групп и создает для них перспективу восходящей социальной мобильности.

2. Административная реформа оказывает существенное влияние на социальную политику. Наибольшее влияние на разработку и реализацию социальной политики имеют такие направления реформы, как: управление по результатам, поскольку это изменяет систему целеполагания; оптимизация функций исполнительной власти, что создает возможность для активного применения механизма аутсорсинга в сфере оказания социальных услуг; стандартизация и регламентация, что проявляется в регламентации социальных услуг. Важнейшей инновацией административной реформы в сфере социальной политики является повышение активности негосударственных акторов политики. Реформа призвана существенно повысить роль негосударственных структур в различных сферах деятельности, в том числе в решении социальных проблем, с использованием социальной технологии аутсорсинга.

3. В ходе реализации административной реформы федеральные органы власти ведут последовательную политику по увеличению доли

бюджетных средств, распределяемых на принципах управления, ориентированных на результат. Продолжает реформироваться нормативная база федеральных целевых программ (ФЦП) и целевых программ субъектов РФ в части совершенствования методологии их формирования. Однако до настоящего времени действует ряд целевых программ органов государственной власти, которые не в полной мере соответствуют требованиям законодательства. Достаточно сложно идет внедрение в целевые программы разделов по оценке предполагаемых результатов, индикаторов и их эффективности. В некоторых программах имеются существенные недоработки в части применения количественно измеримых результатов и технологий их использования.

4. В Краснодарском крае в ходе административной реформы создана нормативная правовая база, обеспечивающая внедрение новых методов реализации социальной политики. В практику деятельности органов государственной власти внедряются следующие методы:

- управление по результатам;
- стандартизация государственных услуг;
- административные регламенты;
- предоставление информации о государственных услугах в электронной форме;
- ликвидации избыточных и дублирующих органов исполнительной власти;
- аутсорсинг административно-управленческих процессов;
- противодействие коррупции;
- взаимодействия с институтами гражданского общества;
- повышение уровня информационной открытости деятельности органов власти.

Наиболее активно внедряются методы, направленные на модернизацию системы информационного обеспечения органов исполнительной власти, внедрение административных регламентов. Менее активно применяются методы по противодействию коррупции, повышению эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества. Крайне слабо осуществляется предоставление государственных услуг в электронной форме.

5. Административные регламенты оказания государственных услуг и выполнения государственных функций в сфере социальной политики являются важным инструментом улучшения социального самочувствия населения и повышения уровня доверия к органам власти. Утверждены все необходимые административные регламенты. В то же время, практика их реализации показала необходимость их совершенствования. Особенностью регламентов в сфере социальной политики, действующих в Краснодарском крае, является их ориентированность на исполнителя; стилистика должностной инструкции; недостаточный учет интересов клиента (получателя государственной услуги). В действующие регламенты целесообразно внести ряд поправок: унифицировать структуру всех регламентов; включить в каждый регламент пункт,

описывающий процедуру оценки удовлетворенности клиента; включить в текст регламента информацию, необходимую и достаточную как для получения государственной услуги гражданином или организацией, так и для исполнения государственной функции или предоставления государственной услуги должностными лицами органа исполнительной власти.

6. Осуществленные органами государственной власти в рамках административной реформы изменения методов реализации социальной политики оказывают весомое воздействие на население. В субъекте РФ это проявляется в увеличении количества людей, полагающих, что качество услуг в сфере образования и здравоохранения улучшается. Граждане в целом адекватно оценивают изменения социальной политики. На уровне субъектов РФ, согласно ведомственным отчетам, происходят позитивные изменения в социальной сфере. Однако, в целом ряде случаев не представляется возможным выяснить, как население оценивает эти изменения, так как подобного рода исследования проводятся крайне редко. Результаты региональных исследований степени удовлетворенности населения оказываемыми услугами, проведенных самими органами власти не всегда являются адекватными. В связи с этим важнейшей задачей является включение в проведение ежегодных мониторинговых исследований удовлетворенности населения основными социальными услугами независимых по отношению к органам власти исследовательских центров.

7. Пожилые люди являются репрезентативной группой для выявления влияния на них реформируемой социальной политики в силу большого объема получаемых ими государственных социальных услуг. Основной вектор влияния государственной социальной политики на пожилых людей в условиях административной реформы состоит в создании условий для повышения уровня экономической самодостаточности, активного социального участия и реализации внутреннего потенциала. Реализуются меры по защите прав и интересов, пенсионного обеспечения, охраны здоровья, усиленной занятости, предоставления пожилым людям широкого спектра социальных услуг и адресной помощи, способствующих нормальной жизнедеятельности. Выработаны принципы государственной социальной политики в отношении пожилых людей - государственной ответственности, равенства всех граждан старшего поколения, преемственности и стабильности политических мер, единства политики на федеральном и региональном уровне дополнены важными принципами соединения правового и этического регулирования социальной эффективности, социального участия и социального партнерства.

Научно-теоретическая и практическая значимость исследования. Теоретические положения диссертационной работы вносят вклад в развитие концепций социальной политики и административной реформы, их понятийного аппарата и алгоритма анализа.

Практическая значимость исследования заключается в возможности использовать его выводы и рекомендации органами государственной власти в практике политического управления, прежде всего, в ходе реализации административной реформы в сфере социальной политики. Материалы

диссертации могут быть применены в преподавании дисциплин «Государственная политика и управление», «Социальная политика» в вузах и структурах дополнительного высшего образования.

Апробация работы. Основные положения и выводы диссертационного исследования представлены автором и обсуждены на научных и научно-практических конференциях, а именно: международной научной конференции «Современная стратегия социально-экономического развития России: вопросы экономики и права» (г. Сочи, 2008 г.); международной научно-практической конференции «Стратегии обеспечения экономической безопасности России» (г. Сочи, 2009 г.); международной научно-практической конференции «Экономико-правовые аспекты стратегии модернизации России – к эффективной и нравственной экономике» (г. Сочи, 2009 г.).

Материалы и выводы исследования применяются в учебной и научной деятельности соискателя в АНО ВПО «Кубанский институт международного предпринимательства и менеджмента» (г. Краснодар).

Основные положения диссертационного исследования нашли отражение в 6 публикациях автора общим объемом 2,1 п.л., в том числе две статьи опубликованы автором в изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ для апробации исследований по политическим наукам. Диссертация обсуждена и рекомендована к защите на заседании кафедры государственной политики и государственного управления Кубанского государственного университета.

Структура диссертации подчинена проблемно-логическому принципу и соответствует задачам, поставленным в исследовании. Работа состоит из введения, трех глав (в том числе семи параграфов), заключения, библиографического списка и приложений.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, характеризуется степень изученности проблемы, формулируются объект и предмет, цель, задачи и хронологические рамки работы. Также во введении определена теоретико-методологическая и эмпирическая база исследования, изложены научная новизна, теоретическое и практическое значение работы, сформулированы положения, вносимые на защиту, изложена апробация исследования, определена его структура.

В **первой главе «Теоретико-методологические основы исследования социальной политики»** анализируются наиболее значимые теоретические подходы к изучению социальной политики.

В **первом параграфе первой главы «Сущность социальной политики, ее роль в управлении социально-политическими процессами»** автор решает задачу определения роли социальной политики в управлении социально-политическими процессами. Актуальность поставленной задачи вызвана авторским пониманием социальной политики в качестве важнейшего

инструмента управления. Решение такой задачи предполагает выявление сущности социальной политики на современном этапе социально-экономического и политического развития Российской Федерации.

Активность и даже само наличие социальной политики во многом определено концепцией государства. В частности, социальный характер государства предполагает сильную социальную политику. Автор полагает, что осознанная и целенаправленная социальная политика осуществляется именно в рамках социального государства. Те страны, которые не определяют себя в качестве социальных, могут не реализовывать на практике государственную социальную политику. В этом случае деятельность государства и других институтов в социальной сфере является бессистемной.

В настоящее время социальная политика является общественным явлением и объектом научного познания. Анализ существующих определений социальной политики российского государства позволяет выделить два основных подхода к ее пониманию. В рамках первого подхода социальная политика понимается как общественные действия по решению проблем, затрагивающих все общество, во втором – лишь как поддержка наиболее незащищенных слоев населения.

Существуют разные подходы и к определению субъектов социальной политики. Одни авторы выделяют в этом качестве только государство, другие – как государство, так и институты гражданского общества. По мнению автора, в настоящее время невозможно рассматривать социальную политику в нашей стране в узком смысле. Происходящие в России процессы демократизации, развитие институтов гражданского общества расширение их деятельность в социальной сфере определяют широту нашего подхода.

Исследование сущности социальной политики и ее роли в управлении социально-политическими процессами позволило автору сформулировать некоторые выводы.

Возникновение идеи социального государства стала возможной в результате гуманизации системы управления и взаимодействия в системе «государство – человек». Современное понимание социального государства должно иметь стимулирующий характер для стран, которые не могут в настоящее время в силу экономических трудностей предложить гражданам такую государственную социальную политику, которая бы соответствовала уровню ведущих развитых стран. В то же время стремление ряда государств, в том числе России, сформировать государственную политику, отвечающую потребностям социального развития, должно быть поддержано отнесением их к категории социальных государств. Это предполагает использование достаточно широкого определения такого явления, как социальное государство.

Социальное государство автор предлагает понимать как правовое государство, проводящее целенаправленную социальную политику, направленную на стабильное обеспечение приемлемого для населения жизненного уровня и создание условий для социального развития.

Несмотря на существование в настоящее время научно-теоретических предпосылок для целостного осмысления проблемы социальной политики и разработки модели ее осуществления как на уровне регионов, так и в Российской Федерации, оформление ее в особое направление политической науки и одновременно – в качестве направления политологического анализа, еще только начинается. Особую актуальность в связи с этим приобретает теоретическое обоснование и критический анализ социальной политики, в частности в аспектах управления учреждениями и организациями сферы социальных услуг, сравнительное исследование процессов профессионализации социальной работы и получение эмпирических данных о практике социальных служб.

Роль социальной политики в управлении социально-политическими процессами определяется пониманием социальной политики в современных условиях в качестве целенаправленной, сознательно сформированной стратегией деятельности и самой деятельности государства и иных акторов (бизнеса, некоммерческих организаций, граждан) по согласованию интересов различных социальных групп и социально-территориальных общностей в сфере производства, распределения и потребления, позволяющей согласовать интересы этих групп с интересами человека и долговременными целями общества. Подобное понимание социальной политики предполагает возможность ее дифференциации по следующим уровням: сильная социальная политика, пассивная социальная политика и отсутствие социальной политики. Социальная политика является одним из важнейших механизмов управления социально-политическими процессами, поскольку обеспечивает сохранение политической стабильности посредством поддержания на приемлемом уровне уровень потребления массовых социальных групп и создает для них перспективу социальной мобильности.

Во втором параграфе первой главы «Направления социальной политики в современной России, определенные административной реформой» автор решает задачу выявления в интересах достижения цели диссертационного исследования направлений социальной политики, определенных текущей административной реформой в России. Учитывая показанную ранее активную роль государства в формировании и реализации социальной политики, реформирование исполнительной власти в нашей стране определило и продолжает определять существенные изменения концептуальных подходов социальной российской политики.

Изменения структуры и функций органов исполнительной власти, а также порядка ее отношений с обществом (частными лицами, бизнесом и т.д.) непрерывно идут под воздействием самых разных факторов в большинстве стран мира, как федеративных, так и унитарных. Таких изменений много, но отнести к классу административных реформ возможно лишь те из них, которые организованы и на законных основаниях проводятся высшими органами власти в виде коренных и всеобщих преобразований административных отношений и институтов исполнительной власти. Только совокупность всех этих признаков,

а именно: инициирование и проведение «сверху»; законность и связанная с этим всеобщая обязательность; специальная организация и фундаментальность перемен и отличают административную реформу от частных улучшений и ситуативных изменений в структуре и порядке работы органов исполнительной власти.

По итогам исследования современной российской административной реформы как фактора социальной политики автор пришел к некоторым выводам.

Административная реформа оказывает существенное влияние на социальную политику. Наибольшее влияние на определение и реализацию социальной политики имеют такие направления реформы, как: управление по результатам, поскольку это изменяет систему целеполагания; оптимизация функций исполнительной власти, что создает возможность для активного применения механизма аутсорсинга в сфере оказания социальных услуг; стандартизация и регламентация, что проявляется в регламентации социальных услуг. Важнейшей инновацией административной реформы в сфере социальной политики является повышение активности негосударственных акторов этой политики. Реформа призвана существенно повысить роль негосударственных структур в различных сферах деятельности, в том числе в решении социальных проблем, с использованием социальной технологии аутсорсинга.

Региональный аспект влияния административной реформы на социальную политику особенно важен в контексте децентрализации социального управления, а также в аспекте привлечения внимания научной общественности к анализу местного опыта. С одной стороны, существуют общие тенденции и проблемы социального развития регионов России, с другой — вариативность и уникальность регионального опыта, опосредованные рядом социокультурных факторов: локальными социально-экономическими условиями, эффективностью социальной политики, практическими инициативами субъектов управления социальных служб, характером связи практик с системой социального образования и науки, возможностями международного сотрудничества.

В Краснодарском крае административная реформа, не ставя прямо своей целью корректировку социальной политики, может оказать на нее большое влияние в силу большой роли государства в разработке и реализации социальной политики на региональном уровне. Непосредственная постановка такой цели административной реформы на краевом уровне, как ее воздействие на социальную политику, не требовалось. Административная реформа относится к тому типу преобразований, которые оказывают воздействие на всю деятельность органов исполнительной власти. В силу этого функции данной ветви власти по разработке и реализации социальной политики неизбежно будут трансформированы.

Создаваемые для реализации социальной политики новые государственные и негосударственные институты должны быть адекватны реалиям рыночной экономики, принципам и целям гражданского общества, тем

критериям, которые сложились в международной практике. Однако состояние государства, при котором оно берет на себя ответственность за создание условий для обеспечения благополучия всех граждан, руководствуясь принципами уважения человеческого достоинства независимо от состояния физического и психического здоровья, возраста, пола, вероисповедания и социального положения, в России пока еще не достигнуто. Попытки активного государственного вмешательства в рыночную экономику, начавшиеся в перестроечный период, — лишь первый шаг к эффективной социальной политике. Услуги частных организаций не составляют заметной альтернативы системе государственных гарантий.

Определенный дефицит ресурсов, усугубляемый затянувшимся общим социально-экономическим кризисом в стране, отодвигает перспективу социального государства как государства всеобщего благосостояния. Когда российское население переживает драматичные перемены во времена несбывшихся надежд и невыполненных обещаний, потребность в эффективных социальных услугах становится особенно острой. В то же время качество оказываемых властью услуг является одним из важнейших приоритетов административной реформы.

Административная реформа актуальна для социальной политики нашей страны также в связи с необходимостью повышения активности негосударственных акторов этой политики. Реформа призвана существенно повысить роль негосударственных структур в различных сферах деятельности, в том числе в решении социальных проблем, с использованием социальной технологии аутсорсинга.

Во второй главе «Разработка и реализация социальной политики в субъекте Российской Федерации» анализируется система подходов к разработке и реализации социальной политики в субъекте РФ на примере Краснодарского края.

В первом параграфе второй главы «Программно-целевой подход к разработке и реализации социальной политики» на основе методологии политической науки раскрывается место и роль программно-целевого подхода в реализации социальной политики. Для этого осуществлен анализ действующих целевых программ, в том числе ведомственных программ департамента социальной защиты населения Краснодарского края на их соответствие современным требованиям программно-целевого подхода в управлении. Особую актуальность программно-целевой подход приобретает в нынешних условиях изменения условий развития и реформирования социальной политики.

Большое значение программно-целевому подходу придается в качестве эффективного метода комплексного решения региональных социально-экономических проблем по сравнению с традиционными методами управления. Поэтому программно-целевой метод является эффективным инструментом регионального развития. Актуальность программно-целевого подхода существенно выросла в связи с реализацией административной реформы,

которая в качестве первого направления предусматривает управление по результатам. Целью реализации этого направления является внедрение методов и процедур управления, ориентированного на результат, и проектного управления в Правительстве Российской Федерации, федеральных органах исполнительной власти, органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственных государственным органам организациях.

В результате исследования применения программно-целевого подхода в реализации социальной политики автор пришел к следующим выводам.

В ходе реализации административной реформы федеральные органы власти ведут последовательную политику по увеличению доли бюджетных средств, распределяемых на принципах управления, ориентированных на результат. Продолжает формироваться нормативная база федеральных целевых программ (ФЦП) и целевых программ субъектов РФ в части совершенствования методологии их формирования. Однако до настоящего времени действует ряд целевых программ органов государственной власти, которые не в полной мере соответствуют требованиям законодательства. Достаточно сложно идет процесс внедрения в целевые программы разделов по оценке предполагаемых результатов, индикаторов и их эффективности. В некоторых программах имеются существенные недоработки в части применения количественно измеримых результатов и технологий их использования

Целенаправленная политика федеральной власти по внедрению методов программно-целевого планирования в настоящее время нашла свое отражение в деятельности органов государственной власти субъектов РФ. В Краснодарском крае принят и действует ряд нормативных актов, способствующих повышению качества разрабатываемых программ, проведению мониторинга мероприятий и их оценке. Новые требования к целевым программам направлены на качественное повышение эффективности целеполагания, более детальную проработку и обоснование проблемы, конкретизацию целей и задач, ожидаемых результатов и механизмов их оценки.

В период с 2005 по 2009 годы существенно повысился уровень использования программно-целевого метода в реализации социальной политики. Улучшилось качество принимаемых программ, основные разделы – цели, задачи, ожидаемые результаты стали конкретными, измеримыми, ориентированными на получателей услуг.

Во втором параграфе второй главы «Новые методы реализации социальной политики в период 2005-2009 гг. и в отраслевой стратегии развития в сфере социальной защиты до 2020 года» автор решает ставить задачу охарактеризовать новые методы реализации социальной политики в Краснодарском крае, внедренные и планируемые к внедрению в деятельность органов государственной власти в рамках направлений административной реформы. Понятие метода в диссертационной работе будет использоваться в следующем понимании - систематизированная совокупность шагов, действий,

которые необходимо предпринять, чтобы решить определенную задачу или достичь определенной цели.

Концепция административной реформы предлагает целый набор различных методов, направленных на повышение эффективности оказания услуг населению и деятельности органов государственной власти.

Автор выделяет следующие методы, обозначенные в Концепции:

1. разработка и внедрение управления по результатам;
2. разработка и внедрение стандартов государственных услуг;
3. разработка и внедрение административных регламентов;
4. предоставление информации о государственных услугах в электронной форме;
5. ликвидации избыточных и дублирующих органов исполнительной власти;
6. внедрение системы аутсорсинга;
7. противодействие коррупции;
8. повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества;
9. модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти.

В результате исследования методов, внедренных в деятельность органов государственной власти, реализующих социальную политику в Краснодарском крае в рамках направлений административной реформы, автор пришел к следующим выводам.

В Краснодарском крае в ходе административной реформы создана нормативная правовая база, обеспечивающая внедрение новых методов реализации социальной политики. В практику деятельности органов государственной власти внедряются следующие методы:

- управление по результатам;
- стандартизация государственных услуг;
- административные регламенты;
- предоставление информации о государственных услугах в электронной форме;
- ликвидации избыточных и дублирующих органов исполнительной власти;
- аутсорсинг административно-управленческих процессов;
- противодействие коррупции;
- взаимодействия с институтами гражданского общества;
- повышение уровня информационной открытости деятельности органов власти.

Наиболее активно внедряются методы, направленные на модернизацию системы информационного обеспечения органов исполнительной власти, внедрение административных регламентов. Менее активно применяются методы по противодействию коррупции, повышению эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества. Крайне слабо осуществляется предоставление государственных услуг в электронной форме.

Принятая ведомственная «Стратегия развития отрасли социальной защиты населения Краснодарского края до 2020 года» определила основные направления развития отрасли на ближайшие годы. В ней нашли отражение все современные подходы и требования к управлению в органах государственной власти. В Департаменте социальной поддержки населения Краснодарского края создана система по сбору и анализу результатов деятельности, которые ежегодно представляются публично в сборниках «Основные показатели работы органов и учреждений социальной защиты населения Краснодарского края» с 2005 года.

В третьем параграфе второй главы «Административные регламенты оказания государственных услуг в сфере социальной защиты как инструмент реализации социальной политики» автор ставит перед собой задачу выявить особенности административных регламентов оказания государственных услуг в сфере социальной защиты как инструмента реализации социальной политики, на примере департамента социальной защиты населения Краснодарского края.

По мнению автора, исследования административных регламентов актуальны именно в рамках политологии, поскольку они в современной России становятся важнейшим инструментом регулирования взаимоотношений власти и общества. Ранее власть в России действовала главным образом на основе принципа административного усмотрения т.е., само должностное лицо или орган власти определял конкретные процедуры взаимодействия в каждом конкретном случае с учетом требования законодательства. Но законами не определены конкретные процедуры взаимодействия, поэтому зачастую они устанавливают не в интересах гражданина, а в интересах должностного лица. Это вызывало недовольство людей, являвшихся получателями государственных услуг.

Отсутствие стандартов качества и доступности государственных услуг в Российской Федерации не позволяет упорядочить и конкретизировать обязательства органов исполнительной власти перед обществом, то есть обязательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, обусловленные законами, иными нормативными правовыми актами, договорами или соглашениями, перед физическими или юридическими лицами, а также внедрить процедуры контроля и оценки деятельности органов исполнительной власти. В настоящее время не существует необходимой нормативно-правовой базы для стандартизации услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, включая услуги общего экономического характера, не сформированы перечни государственных услуг. Не эффективна существующая система обратной связи с пользователями государственных услуг.

В результате исследования административных регламентов, мониторинга их внедрения в процесс реализации социальной политики в России автор пришел к следующим выводам.

Показатели достижения целей административной реформы - повысить степень удовлетворенности граждан качеством и доступностью государственных услуг к 2008 году до 50 %, заявленная в концепции административной реформы, достигнута, в общем, по стране. Основной проблемой для граждан при обращении в органы власти является долгое ожидание в очереди, волокита и необходимость многократного обращения по одному и тому же вопросу.

Результаты исследований демонстрируют низкую осведомленность граждан о существовании административных регламентов. В связи с этим необходимо предпринять меры по популяризации административных регламентов предоставления государственных услуг через средства массовой информации.

Существует значительная дифференциация в степени удовлетворенности качеством государственных услуг по регионам Российской Федерации. На это влияют как различный уровень запросов населения, так и различные возможности регионов Российской Федерации по качественному оказанию услуг. Присутствует проблема, связанная со спецификой работы государственных учреждений в различных регионах Российской Федерации, что говорит о необходимости разработки модельного административного регламента, позволяющего оптимизировать его с учетом региональных особенностей. Также необходимо внедрение информационных систем, как на региональном, так и на федеральном уровне для упрощения процессов взаимодействия, как между государственными служащими, так и между чиновниками и гражданами.

Административные регламенты оказания государственных услуг и выполнения государственных функций в сфере социальной политики являются важным инструментом улучшения социального самочувствия населения и повышения уровня доверия к органам власти. В настоящее время утверждены все необходимые административные регламенты. В то же время, практика их реализации показала необходимость их совершенствования. Особенностью регламентов в сфере социальной политики, действующих в Краснодарском крае, является их ориентированность на исполнителя; стилистика должностной инструкции; недостаточный учет интересов клиента (получателя государственной услуги).

В третьей главе «Воздействие социальной политики на население субъекта РФ» изучаются политические последствия реализации социальной политики.

В первом параграфе третьей главы «Особенности влияния социальной политики на население субъекта РФ в условиях административной реформы» выявляется влияние социальной политики на население субъекта РФ в условиях административной реформы.

В начале 90-х годов российская социальная сфера пережила острейший кризис недофинансирования, бюджетные расходы на здравоохранение, образование и культуру упали в 2–2,5 раза. Подобное ослабление социальной

политики привело к существенным политическим изменениям, в частности, к расширению социальной базы протестных настроений. Вопрос о необходимости социальных реформ был поставлен Президентом в послании Федеральному Собранию 2004 г.

Ежегодные послания Президента России являются вербальным выражением политической воли высшего руководства страны. По мнению автора, именно содержание послания Президента отражает политическое понимание существующих проблем и определяет основные векторы их решения. В связи с этим для изучения политических аспектов социальной политики представляется интересным сопоставление списка проблем, накопившихся к тому времени в здравоохранении, образовании и в жилищной сфере, с президентскими посланиями. Как показывает проведенное сопоставление, между реальными проблемами общества и проблемами, высказанными Президентом, выявлена высокая степень совпадения. Необходимость реформ, обусловленная социальными проблемами и политической ситуацией, создала предпосылки реализации целого ряда реформ в социальной сфере, осуществляемые через различные механизмы.

Проведенный анализ влияния социальной политики на население субъекта РФ в условиях административной реформы позволил автору предложить следующие выводы.

Уровень информированности населения о реализуемой государством социальной политике, имеющихся достижений остается достаточно низким. Информирование в СМИ о национальных проектах осталось недостаточно активным, каждый пятый житель России ничего о них не слышал. Население сдержанно оценивает влияние национальных проектов на улучшение ситуации в здравоохранении, образовании, каждый пятый считает, что к существенным изменениям реализация проектов не приведет. Более скептически оцениваются возможные улучшения в сфере жилья и агропромышленного комплекса, более 60% населения считает с разной степенью уверенности, что изменения в этих сферах не произойдут.

Несмотря на проводимую в стране административную реформу, которая направлена, среди прочего, на повышение уровня доверия населения к власти, отчужденность населения и власти остается относительно высокой. Более 70% опрошенных россиян считает, что средства, выделенные на реализацию национальных проектов будут разворованы или потрачены малоэффективно.

Отчеты о своей деятельности, являющиеся инновацией административной реформы и публикуемые органами власти, отражают деятельность субъектов бюджетного планирования, соответствие полученных результатов выработанным показателям результативности. Полученные результаты могут свидетельствовать о процессах, происходящих в той или иной социальной отрасли. Однако они не содержат информации об удовлетворенности населения оказываемыми услугами, уровнем качества жизни населения. В связи с этим оценки деятельности органов власти и мнение населения существенно расходятся.

Осуществленные органами государственной власти в рамках административной реформы изменения методов реализации социальной политики оказывают воздействие на население. В субъекте РФ это проявляется в увеличении количества людей, полагающих, что качество услуг в сфере образования и здравоохранения улучшается. Граждане в целом адекватно оценивают происходящие изменения в социальной сфере. На уровне субъектов РФ, согласно ведомственным отчетам, происходят позитивные изменения в социальной сфере. Однако, в целом ряде случаев не представляется возможным выяснить, как население оценивает эти изменения, т.к. такого рода исследования проводятся крайне редко. Результаты региональных исследований степени удовлетворенности населения оказываемыми услугами, проведенных самими органами власти не всегда являются адекватными. В связи с этим важнейшей задачей является включение в проведение ежегодных мониторинговых исследований удовлетворенности населения основными социальными услугами независимых исследовательских центров.

Во втором параграфе третьей главы «Социальный эффект государственной политики в отношении пожилых людей» выявляется социальный эффект реализуемой государственной политики в РФ в отношении пожилых людей. Социальный эффект понимается автором как мера содействия решению социально значимой проблемы. Такая социальная страта, как пожилые люди, выбрана для исследования в связи с тем, что они являются одним из главных адресатов государственной социальной политики. На примере этой группы социальный эффект может быть выявлен наиболее доказательно в связи с наличием достаточного количества доступного для анализа эмпирического материала. В ряде случаев будут приводиться результаты исследований, охватывающих другие, помимо пожилых людей, социальные группы. Решение задачи, поставленной в настоящем параграфе, будет осуществляться с использованием материалов Краснодарского края, для которого характерен высокий удельный вес пожилых людей в структуре населения.

Население мира находится в процессе беспрецедентного преобразования, вызванного переходом от периода высокой смертности и высокой рождаемости к периоду низкой смертности и низкой рождаемости. Этот переходный демографический процесс, который являлся причиной быстрого и ускоряющегося роста численности мирового населения в двадцатом веке, также вызывает замедление этого роста и изменение возрастного состава населения. Эти процессы представляют интерес для изучения политической наукой т.к. определяют приоритеты внутренней и внешней политики любого государства через его социальную политику.

По итогам исследования социального эффекта реализуемой государственной политики в РФ в отношении пожилых людей автор пришел к следующим выводам.

В XXI веке во всем мире прослеживается тенденция старения населения во всех странах. Ожидается, что в период с 2007 по 2050 год доля населения в

возрасте 60 лет и старше удвоится и его численность более чем утроится, достигнув 2 миллиардов человек. Основной причиной старения населения является спад рождаемости, что ведет к сокращению доли детей в населении и увеличению доли лиц трудоспособного возраста.

Население России в информационном плане оказалось недостаточно подготовленным к проводимым в стране реформам, остается низким уровень знаний о происходящих изменениях. Две трети населения плохо информированы о содержании и ходе проводимых реформ, они не получили нужной информации о сущности «монетизации» и преобразованиях в сфере социального обслуживания населения.

Некоммерческие организации России в настоящее время день играют незначительную роль в решении проблем пожилого населения. Наиболее заметную роль в этом вопросе играют организации ветеранов, имеющие разветвленную сеть во всех регионах и муниципальных образованиях, однако их деятельность недостаточна.

Реформа власти по монетизации льгот, по массовому переходу на систему денежных эквивалентов вместо льгот не создало рынка социальных услуг, как изначально предполагалось. Органы власти незначительно поддерживают НКО, оказывающие социальные услуги. В России не создана конкурентная среда в социальной сфере, что является сдерживающим фактором ее развития.

В Краснодарском крае сделано достаточно много по совершенствованию социального обслуживания пожилых людей в рамках проводимой в стране реформы социальной защиты населения. Разработан и принят пакет правовых документов, регулирующих деятельность социальных служб, действуют целевые программы, расширяется сеть специализированных учреждений. В структуру социального обслуживания входят социальные учреждения различных типов, оказывающие широкий спектр социальных услуг, в 2007 году функционировало 70 полустационарных учреждений. В каждом муниципальном образовании действует комплексное учреждение социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, в структуре которых 39 стационарных отделений. С каждым годом увеличивается количество обслуживающих центров и увеличивается количество человек получивших поддержку.

Результаты проведенных исследований общественного мнения демонстрируют, что большая часть пожилого населения, получающая услуги учреждений социальной защиты населения Краснодарского края удовлетворены их качеством. В то же время, данные о количестве обслуженных пожилых граждан Краснодарского края не отражают изменения, происходящие в качестве обслуживания получателей социальных услуг. Актуальной остается проблема изучения качества и эффективности социального обслуживания, качества социальной работы с различными группами пользователей услуг, качества разнообразных социальных проектов, связанных с улучшением положения людей.

Основной вектор влияния государственной социальной политики на пожилых людей в условиях административной реформы состоит в создании условий для повышения уровня экономической самодостаточности, активного социального участия и реализации внутреннего потенциала. Реализуются меры по защите прав и интересов, пенсионного обеспечения, охраны здоровья, активной занятости, предоставления пожилым людям широкого спектра социальных услуг и адресной помощи, способствующих нормальной жизнедеятельности. Выработаны принципы государственной социальной политики в отношении пожилых людей - государственной ответственности, равенства всех граждан старшего поколения, преемственности и стабильности политических мер, единства политики на федеральном и региональном уровне дополнены важными принципами соединения правового и этического регулирования социальной эффективности, социального участия и социального партнерства.

Важнейшей задачей развития гражданского общества является превращение социально-демографической группы пожилых людей в активного субъекта социальной политики путем создания и развития политических и общественных организаций, способных адекватно артикулировать и представлять интересы старшего поколения на всех уровнях принятия решений.

В заключении подведены итоги исследования, сформулированы выводы и определены направления дальнейшей работы по проблеме.

Автор предлагает следующие рекомендации по результатам исследования:

Необходимым шагом по усовершенствованию государственных целевых программ должно стать совершенствование системы измерения результатов деятельности. Как для федерального, так и регионального уровня актуальной проблемой при разработке целевых программ остается степень проработанности систем измерения результатов. Необходимы дополнительные скоординированные действия органов власти всех уровней для решения этой проблемы.

Задачей дальнейшего совершенствования деятельности власти по оценке ее результатов является внедрение оценки независимыми экспертами, что позволит объективизировать ее.

Качество отраслевых стратегий развития в сфере социальной политики может быть существенно повышено путем более подробного описания методов решения поставленных задач в сфере развития рынка социальных услуг, взаимодействия с институтами гражданского общества, перехода от сметного финансирования государственных учреждений социального обслуживания к финансированию по результатам предоставления социальных услуг.

В действующие административные регламенты оказания социальных услуг целесообразно внести ряд поправок, общая направленность которых определена вступившим в силу с 30 июля 2010г. Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»: унифицировать структуру всех регламентов; включить в каждый регламент

пункт, описывающий процедуру оценки удовлетворенности клиента; включить стандарт качества услуги; включить в текст регламента информацию, необходимую и достаточную как для получения государственной услуги гражданином или организацией, так и для исполнения государственной функции или предоставления государственной услуги должностными лицами органа исполнительной власти.

Органам власти необходимо оказывать содействие созданию и деятельности некоммерческих организаций нового типа, владеющих современными технологиями решения социальных проблем, межсекторного взаимодействия, управления организацией.

По теме диссертации опубликованы следующие работы соискателя общим объемом 2,1 п. л.:

1. Егорова Л.Н. Административная реформа и социальная политика (на примере Краснодарского края)//Социально-гуманитарные знания. 2009. №9. С. 56 – 59 (0,3 п.л.).

2. Егорова Л.Н. Социальное государство и социальная политика в контексте реформы публичной власти в России//Вестник Тамбовского государственного университета. Серия «Гуманитарные науки». 2009. №11 (79). С. 384 – 388 (0,3 п.л.)

3. Егорова Л.Н. Административная реформа как инструмент повышения эффективности социальной политики и обеспечения социально-политической стабильности (на примере Краснодарского края)//Стратегия обеспечения экономической безопасности России. Краснодар: Изд-во Кубан. гос. аграрн. ун-та, 2009. Ч. 2. С. 22 – 27 (0,3 п.л.).

4. Егорова Л.Н. Влияние административной реформы на социальную политику субъекта Российской Федерации (на примере Краснодарского края)//Научный вестник Южного федерального округа. Ростов н/Д, 2009. №2 (10). С. 33 – 37 (0,4 п.л.).

5. Егорова Л.Н. Влияние административной реформы на социальную политику: политико-социальные аспекты//Экономико-правовые аспекты стратегии модернизации России – к эффективной и нравственной экономике. Материалы международной научно-практической конференции. Краснодар: Изд-во Южн. ин-та менеджмента, 2009. Ч. 3. С. 142 – 150 (0,4 п.л.).

6. Егорова Л.Н. Административные регламенты оказания услуг как инструмент модернизации социальной политики в современной России//Россия в процессе модернизации: социально-политические аспекты. Армавир: Изд-во Армавирск. гос. пед. ун-та, 2010. Т. 2. С. 81 – 84 (0,4 п.л.).

Егорова Лилиана Николаевна

**СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА СУБЪЕКТА РФ В УСЛОВИЯХ
АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ**

Автореферат

Бумага тип. №2. Печать трафаретная.

Тираж 100 экз. Заказ № 810

350040, г. Краснодар, ул. Ставропольская, 149.

Центр "Универсервис", тел. 21-99-551.