

45

РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОЦИАЛЬНЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ



На правах рукописи

Власова Эльмира Джамалудиновна

**Стратегия формирования региональной социальной
политики в современной России
(на примере Ставропольского края)**

Специальность 23 00.02 – Политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

15 МАЙ 2008

Москва 2008

Диссертация выполнена на кафедрах семейной, гендерной политики и ювенологии, политологии и социальной политики Российского государственного социального университета (РГСУ)

Научный руководитель -

Климантова Галина Ивановна
доктор политических наук, профессор

Официальные оппоненты -

Мартынова Марина Юрьевна
доктор политических наук, профессор
Федотовская Тамара Александровна
кандидат экономических наук, доцент

Ведущая организация – Академия труда и социальных отношений

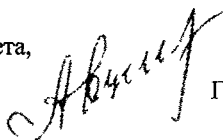
Защита состоится « 28 » мая 2008 года в « 14 » часов на заседании диссертационного совета Д 212 341 02 по историческим и политическим наукам в Российском государственном социальном университете по адресу 129 226, г Москва, ул Вильгельма Пика, д 4, корп 2, зал заседаний диссертационного совета

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Российского государственного социального университета по адресу

129 226, г Москва, ул Вильгельма Пика, д 4, корп 3

Автореферат разослан «25» 04 2008 года

Ученый секретарь диссертационного совета,
доктор философских наук, профессор



Г И Авцинова

Общая характеристика диссертации

Актуальность темы исследования. В последние десятилетия в российской науке в значительной степени активизировался процесс осмысления итогов реформ и стратегических перспектив развития страны. В современный период российскими учеными, политическими деятелями и специалистами-практиками вырабатывается новая стратегия государственной социальной политики, отвечающая требованиям времени, сочетающая в себе адресность и универсальность, широту охвата населения и максимальное соответствие оказываемой поддержки нуждам конкретных граждан.

На федеральном уровне, как известно, закладываются основы государственной социальной политики, но в контексте административной реформы России важную роль в жизни государства играет реализация и развитие социальной политики на уровне субъектов Федерации. Это тот организационно-управленческий уровень, который сочетает в себе государственно-обобщающее и конкретно-региональное начало. Специфические условия той или иной территории, ее ресурсная база, культурно-исторические традиции, особенности менталитета ее населения - все это факторы, воздействующие на формирование идеологии социальной политики, разработку ее нормативных основ и реализацию ее практических мероприятий. Упорядоченная совокупность конкретных краткосрочных и долговременных процессов и тенденций, основанных на единой идеологии и воплощающей определенный подход, обуславливает формирование специфики региональной социальной политики.

В Послании Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 3 апреля 2001 года намечена стратегия экономической, социальной и политической стабильности, заключающаяся в четко работающей вертикали исполнительной власти, стратегических преобразований в отношениях между федеральными и региональными органами власти. Эти политические установки были реализованы через

законодательную базу страны и Программу социально-экономического развития России до 2010 года

Современная региональная социальная политика развивается в социальном пространстве, эволюционирующем под влиянием рыночного и государственно-патерналистского полюсов притяжения. Расположение в социальном пространстве каждой конкретной региональной модели социальной политики характеризует ее специфику и преобладающий тип. Современное состояние государства и общества, их систем и структур объективно побуждает социальную политику к постоянному вынужденному колебанию между этими полюсами, а региональные особенности обуславливают смещение к тому или иному полюсу.

Стратегия современной социальной политики государства и общества реализуется, в основном, на основе устойчивой системы законов и правовых актов - Федерального закона Российской Федерации № 122-ФЗ от 22 августа 2004 года «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации». Эта деятельность проводится достаточно разветвленными организационными системами, дифференцированными в зависимости от целей и направления различных видов социальной политики. У людей существуют определенные ожидания от реализации социальной политики, они оценивают позитивно лишь совпадение социальных практик со своими социальными ожиданиями и негативно - рассогласование с ними. Стратегия формирования региональной социальной политики, закономерности процесса ее становления

и функционирования в современный период позволяют сделать вывод о ее значимости для социальной стабильности в регионе и накладывает отпечаток как на социально-управленческую практику, так и на характер и направленность политических действий

Совокупность этих причин и обстоятельств обуславливает **актуальность темы** настоящего диссертационного исследования

Степень научной разработанности проблемы.

В последние десятилетия и, особенно в период 2000 – 2008 гг., возрастает интерес к социальной политике как к объекту самостоятельного научного изучения междисциплинарного уровня. При этом применяется понятийный аппарат и методы исследования разных общественных наук. Настоящее исследование представляет собой политический анализ стратегии формирования региональной социальной политики, что особенно актуально в связи с реализацией приоритетных национальных проектов «Образование», «Здравоохранение», «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», «Развитие АПК» и Концепции демографического развития РФ до 2025 года

Поскольку политология является междисциплинарной областью знаний, рассмотрение стратегии формирования региональной социальной политики с политологических позиций является актуальной проблемой. При этом политическая стратегия рассматривается как направление и способ осуществления политической деятельности государства в социальной сфере

Рассматриваемые проблемы нашли свое отражение в современной отечественной политической науке, в трудах В. И. Жукова¹, Б. И. Краснова, Р. Г. Яновского, В. А. Ядова и других исследователей

К числу теоретиков, анализирующих социальную политику, относятся Э. Дюркгейм², М. Вебер³ и другие исследователи конца XIX - начала XX столетий. Значительный вклад в раскрытие этих проблем внесли Т. Парсонс⁴,

¹ Жуков В. И. Социология трансформации России в меняющемся мире – М., 2005

² Дюркгейм Э. О разделении общественного труда – М., 1998

³ Вебер М. Избранные произведения – М., 1990

⁴ Parsons T. The Concept of Society, The Components and Their Interrelations. In: T. Parsons. Societies: Evolutionary and Comparative Perspectives – New Jersey, Prentice-Hall, 1966

ДК Норт¹ и иные представители структурно-функциональной школы Специфику социальных институтов позднекапиталистического общества, роль социальной политики, место услуг в современной социальной деятельности исследовал И Хабермас²

Различные проблемы социальной политики изучали такие российские ученые как Г И Авцинова, А Н Аверин, Н А Волгин, С В Дармодехин, И А Григорьев, И Г Зайнышев, Т А Заславская, С В Кадомцева, Г И Климантова, В М Капицын, В В Колков, В С Котляровский, Б И Краснов, Л Г Лаптев, А Панарин, В Г Попов, С В Рогачев, С Н Смирнов, А И Соловьев, Б В Тихомиров, Л В Топчий, С В Устименко, Е И Холостова, Ю В Ярмач и другие авторы³

Проблемы региональной специфики социальной политики, особенности ее разработки и реализации в различных регионах привлекают все большее внимание представителей гуманитарных наук, в том числе, и в качестве тем диссертационных исследований⁴ (Богомолова И Г, Гайсина А В, Данилина В М, Заболотная Г М, Саватеев А И, Смирнов С Н, Трухин А С и др.)

Вместе с тем, пока недостаточно исследована сущность социальной политики регионального уровня, в том числе, одного из ведущих ее направлений – политики социальной поддержки населения. Не

¹ North D.C. Institutions and Economic Growth: An Historical Introduction // World Development. 1989. №9

² Habermas J. Theorie der kommunikativen Handeln. - Frankfurt a.M., 1985

³ Аверин А.Н. Социальная политика и подготовка управленческих кадров. М., 2004; Аверин А.Н. Социальная политика органов государственной власти субъектов Российской Федерации. М., 2006; Волгин Н.А., Егоров В.К., Калашников С.В. Социальная политика в муниципальных образованиях. М., 2006; Григорьев И.А. Социальная политика и социальное реформирование в России в 90-х годах. СПб., 1998; Дармодехин С.В. Государственная семейная политика в современной России. М., 1999; Капицын В.М. Социальная политика и право: сущность и взаимозависимости. М., 2000; Климантова Г.И. Государственная семейная политика в условиях социально-политической трансформации современной России. М., 2001; Комаровский В.С. Политология. Учебник. М., 2002; Панарин А. Политология. Общий курс. М., 2005; Соловьев А.И. Политология: политические теории, политические технологии. М., 2000; Смирнов С.Н. Региональные аспекты социальной политики. М., 1999; Смирнов С.Н. Социальная политика переходного периода: от ужаса к комедии и др.

⁴ Богомолова И.Г. Политико-правовое регулирование региональными этно-политическими процессами (на примере Карачаево-Черкесской республики и Ставропольского края) – Дисс. канд. полит. наук. – Ставрополь, 2006; Гайсина А.В. Система защиты прав человека в современной России. – Дисс. канд. полит. наук. – Екатеринбург, 2004; Данилина В.М. Сущность и содержание региональной социальной политики (на примере Московской области) – Автореф. дисс. канд. социол. н. – М., 1999; Заболотная Г.М. Социально-политическое пространство региона – Автореф. дисс. докт. социол. н. – Тюмень, 2003; Саватеев А.И. Местное самоуправление как институт развития гражданского общества. Автореф. дисс. канд. полит. наук. – Екатеринбург, 2005; Смирнов С.Н. Региональные аспекты социальной политики. – М., 1999; Трухин А.С. Политические партии в избирательных процессах современной России (федеральный и региональный аспекты)

предпринималось специального рассмотрения социальной политики на уровне регионов и формирования региональных особенностей реализации социальной политики под влиянием общих и специфических условий региона. Дискуссионным является вопрос о роли различных факторов, в том числе, субъективных, на формирование и реализацию региональной социальной политики. Представляет значительные трудности управление формированием ее различных элементов в современный период. Все это обусловило выбор цели и задач исследования.

Основной целью диссертационного исследования является анализ стратегии формирования социальной политики на уровне Ставропольского края в современных условиях.

Для достижения указанной цели были выдвинуты следующие задачи:

- 1 рассмотреть региональную социальную политику в процессе социально-политической трансформации России;
- 2 определить сущность и содержание региональной социальной политики как важнейшего фактора социально-политической стабильности государства и общества;
- 3 выявить стратегию формирования системы реализации социальной политики регионального уровня.
- 4 показать взаимосвязь реализации социальной политики Ставропольского края с объективными социально-политическими условиями региона,
- 5 определить взаимодействие политических партий и органов власти Ставропольского края в процессе реализации социальной политики.

Объектом исследования является региональная социальная политика.

Предметом исследования выступает стратегия формирования региональной социальной политики в современных условиях.

Теоретико-методологическая база определяется предметом, целью и задачами поставленной проблемы. Автор использовал методологические положения зарубежных и отечественных ученых-социологов, психологов и политологов, материалы научных конференций и семинаров, посвященных

проблемам социальной политики, а также диссертации, посвященные данной проблематике

Диссертационное исследование подготовлено как политологическое. При этом использовались общенаучные методы анализа и синтеза, дедукции и индукции, научной абстракции, нормативный метод, сравнительный метод для сбора и обработки информации общеметодологического блока исследования. Также использованы такие принципы и методы как эмпирико-статистический, факторный и комплексный анализ, системный и структурно-функциональный подход, контент-анализ.

Эмпирической базой исследования послужили нормативно-правовые акты федерального и регионального уровней по вопросам социальной политики и социальной защиты населения, материалы государственной и региональной статистики, анализ программных документов политических партий и движений, данные анализов социально-экономического и демографического развития края, материалы слушаний в Краевой Думе, а также результаты, осуществленных в Ставропольском крае в 2005-2007 гг. мониторинговых исследований уровня жизни и социально-экономического потенциала семей, положения людей пожилого возраста, материалы проведенного автором опроса экспертов - руководителей краевого и муниципального уровня, анализ данных проведенного автором опроса специалистов социальной работы по проблемам повышения эффективности региональной социальной политики. Осуществлен также контент-анализ проблем, изложенных в письмах населения, поступающих в комиссии Краевой Думы и Министерство труда и социальной защиты населения Ставропольского края.

Исследовательская гипотеза, выдвигаемая автором

Социальная политика, в связи с административной реформой в стране, объективно выходит сегодня на первый план в деятельности региональных органов государственной власти и местного самоуправления как фактор социально-политической стабильности общества. В настоящее время

происходит передача полномочий в сфере социальной политики с федерального уровня на региональный идет процесс становления нормативно-правовой базы социальной политики, складываются организационные, операциональные структуры, в сознании населения создается комплекс устойчивых представлений и ожиданий по поводу социальной политики¹

Федеральным законом от 6 октября 2003 г № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в соответствии с Конституцией Российской Федерации установлены общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, определены государственные гарантии его осуществления. Правовые нормы этого закона безусловно оказывают влияние на процесс формирования региональной социальной политики, особенно на муниципальном уровне

В то же время становление социальной политики на региональном уровне, формирование целостной модели социальной политики происходит противоречиво, что зависит как от ресурсной базы региона, так и от сложившихся стереотипов массового сознания, представлений руководителей различного уровня, а также влияния на этот процесс политических партий и движений. В современных условиях содержание, структура и масштабы реализации региональной социальной политики обусловлены в значительной степени социальными процессами в обществе, с одной стороны, и неадекватностью ожиданиям населения федеральной социальной политики и теми представлениями, которые влияют на менталитет органов власти, с другой. Оптимизация региональной социальной политики - это комплексный многоаспектный процесс, который включает в

¹ См. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г., Федеральный закон Российской Федерации № 122-ФЗ от 22 августа 2004 года «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"»

себя последовательную систему взаимодействия с политическими силами и другими элементами, обуславливающими региональную социальную политику

Положения, выносимые на защиту.

— Региональная социальная политика в настоящий период формируется на основе политических установок высшего руководства страны в направлении укрепления социальной стабильности государства и общества

— На региональном уровне формируется определенная модель социальной политики, специфика которой обусловлена национально-историческими традициями и менталитетом населения, уровнем региональной ресурсной обеспеченности, взглядами и представлениями корпуса руководителей регионального, муниципального уровня и влиянием политических партий и движений

— В современных условиях региональная модель социальной политики демонстрирует черты вынужденной противоречивости, так как социально-экономическая обстановка предусматривает наличие механизмов социальной политики как традиционного государственно-патерналистского, так и рыночного типа

— Эффективность реализации региональной модели социальной политики во многом зависит от степени согласованности взглядов и мнений органов представительной и исполнительной власти, политических партий и движений на региональном и местном уровне

Научная новизна результатов диссертационного исследования.

Автор рассматривает стратегию формирования социальной политики регионального уровня. Элементы новизны заключаются в следующем

- На основе анализа сущности и содержания социальной политики Ставропольского края выявлена ее роль как важнейшего фактора социально-политической стабильности государства и общества
- Выявлено, что формирование региональной социальной

политики происходит на основе политических установок высшего руководства страны по укреплению социальной стабильности государства и общества, поддержанных на региональном уровне

- Определено, что регионализация социальной политики является наиболее эффективным механизмом влияния на социально-политическую стабильность общества, удовлетворение потребностей населения
- Рассмотрена стратегия становления региональной социальной политики в Ставропольском крае, проанализированы противоречия внедрения норм рыночных механизмов в социальную практику в современных условиях
- Выявлено взаимодействие политических партий и органов управления в процессе реализации региональной социальной политики в Ставропольском крае
- Выявлено наличие региональной модели социальной политики, специфика которой в современный период определяется взаимодействием традиционных и рыночных механизмов

Данные результаты, полученные лично соискателем, являются новыми по сравнению с полученными ранее результатами других авторов

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в анализе региональной социальной политики с позиций политологического подхода. Результаты диссертации могут быть использованы в процессе обучения политологов, социологов, преподавания курсов и дисциплин подготовки специалистов социального профиля. Материалы диссертации и входящих в нее исследований были использованы для совершенствования содержания и структуры социального законодательства в Ставропольском крае, оптимизации системы социальной защиты края

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованной литературы

Основное содержание работы

Во введении обоснована актуальность избранной темы, степень ее научной разработки, определены объект и предмет, цель и задачи, раскрыта его научная новизна и практическая значимость

В первой главе **«Проблемы формирования социальной политики в процессе социально-политической трансформации России»** раскрывается понятийно-категориальный аппарат социальной политики как политической деятельности, дается понятие социально-политической трансформации

В исследовании социальной политики важны классические идеи происхождения и сущности социальных институтов, сформированные М Вебером, Э Дюркгеймом, Г Зиммелем, П Сорокиным, Т Парсонсом, В Зомбартом, И Хабермасом и др

В конце 60-х – начале 70-х годов прошлого столетия на Западе в первой волне политологических исследований был сделан вывод о том, что рост и масштабы социального государства являются неотъемлемыми результатами индустриальной классической модернизации. Тогда же получил развитие критический подход к социальной политике, что способствовало не только пониманию предмета исследований, но и развитию политологии

Как показывают исследования, в зарубежной и отечественной науке накопился достаточно большой выбор определений социальной политики. Все эти подходы можно разбить на группы, в каждой из которых объединяются схожие концепции

Первая, и наиболее обширная, группа исходит из отождествления социального и общественного, в силу чего социальная политика рассматривается как общественные действия по решению проблем, затрагивающих все общество. Цель социальной политики - способствовать достижению целей общества

Вторая группа подходов исходит в первую очередь из социально-

трудовых отношений и ориентирована на их стабилизацию, регламентирование отношений труда и капитала, исключение возможных экстремистских или радикальных вариантов разрешения противоречий.

Третья группа концепций рассматривает социальную политику как вид общественной деятельности, нацеленной в первую очередь на потенциально опасные слои - нетрудоспособных, маргиналов, деклассированные элементы, чтобы через систему государственной помощи и общественной благотворительности обеспечить низшим слоям минимально приемлемый уровень удовлетворения их потребностей, благосостояния, и оградить, тем самым, обеспеченные классы от их возможной неконтролируемой ярости

В свое время еще П.А. Сорокин в своей работе «Социология революции» указывал, что «непосредственной предпосылкой всякой революции всегда было увеличение подавленных базовых инстинктов большинства населения, а также невозможность даже минимального их удовлетворения»¹

Четвертая группа концепций рассматривает социальную политику, прежде всего, как инструмент, смягчающий негативные последствия индивидуального и социального неравенства через систему редистрибутивных (перераспределительных) мероприятий. Как правило, действия в рамках такого подхода имеют целью удержать дифференциацию доходов в безопасных рамках (например, децильный коэффициент на уровне 1:10), а средством выступает активная налоговая политика

Наконец, *пятая группа* подходов исходит из принципов социальной справедливости и социального партнерства как базовых ценностей современного гражданского общества и социального государства²

Как видно, в каждом из этих подходов можно рассмотреть определенное позитивное начало, и действительная социальная политика, реализуемая большинством современных развитых государств, содержит в

¹ Сорокин П.А. Социология революции - М. 1992. 272 с.

² См. Григорьева И.А. Социальная политика и социальное реформирование в России в 90-х годах - СПб, 1998. 20 с.

себе элементы каждой из этих концепций

В главе анализируется политическая деятельность государства по реализации социальной политики в годы советской власти и постсоветском пространстве

Автор выделяет четыре принципа социальной политики советского периода

Во-первых, общедоступность и равенство как принцип, превалирующий в системе распределения и доступа к образованию, жилью, здравоохранению, социальной защите, на рынке труда

Во-вторых, унификация, единство и строгая иерархия в управлении как принцип, придающий системе прозрачность, подконтрольность и всеохватность

В-третьих, стабильность, предсказуемость в исполнении некоего объема гарантий, предусмотренных принятыми законами и установлениями

В-четвертых, стремление обеспечить большой объем социальных услуг, рассчитанный на вовлечение максимального количества реципиентов. Подчеркнем, что у каждого этого принципа есть свои достоинства и недостатки, кроме того, каждый из них по-разному проявлялся в столице и некоторых крупных промышленных центрах в силу высокой централизации и концентрации ресурсов в СССР

Построение социального государства в постсоветской России, продекларированное в Конституции РФ, наталкивается на трудности, связанные со спецификой социальной структуры на протяжении многих десятилетий здесь создавалось бесклассовое общество, тогда как социальное государство, согласно традициям европейской социал-демократии, основывается на представлении о современном обществе как классовом

Особенностью постсоветской социальной политики в России является развитие в ряде ее направлений особой идеологии, основанной на доминировании дисциплинарных форм и расширении социального контроля

Далее анализируются типологии социальной политики в зависимости

от параметров сравнения социально-политических систем.

Так классификация социальных государств, разработанная Г. Эспинг-Андерсеном, включает три типа: либеральный режим, консервативно-корпоратистский и социально-демократический, а точнее, либерально-социалистический - это скандинавские государства, где принципы универсализма социальных прав соседствуют с нерушимостью индивидуальной автономии, поэтому эта модель представляет собой соединение либерализма с социализмом.

В либеральной модели социальная помощь в рамках определенных минимальных социальных потребностей оказывается по остаточному принципу бедным и малообеспеченным слоям населения, не способным самостоятельно добыть средства существования. По сути дела, речь идет об обязанности государства предоставить определенный минимум социальных гарантий всем членам общества.

Консервативный принцип этатистской и корпоративной социальной помощи подразумевает отдельные социальные программы для различных профессиональных и статусных групп в зависимости от трудового вклада.

Социально-демократический принцип, первоначально основанный на концентрации общественных фондов поддержки профсоюзных и иных демократических общественных организаций, позднее распространился на всех граждан государства, имеющих права на равные льготы, независимо от степени нужды и трудового вклада.

В соответствии с этой классификацией, система социального обеспечения к началу 1990-х годов в России, как и в других социалистических странах, формально приближалась к социально-демократической модели. Такая модель в идеале выражается в следующем: высокая роль местных органов управления, высокий уровень затрат на социальное обеспечение, высокая занятость, стимулируемая государством, наличие организаций частного сектора, предоставляющих услуги, акцент на обязательном страховании, налоговое перераспределение денежных средств,

причем главными источниками финансирования выступают государство и муниципалитеты. Однако в реальности под давлением монопартийной идеологии социальная политика социалистического режима была практически лишена независимости, поэтому основные характеристики социалистической системы государства всеобщего благосостояния в интерпретации Эспинг-Андерсена - это антилиберальная направленность, иерархичность, статичность, смесь социалистических идей с консервативными элементами политики.

Современное развитие системы социальной политики в России обладает особой спецификой, отличающей ее от всех остальных стран бывшего социалистического блока. С начала 1990-х годов под воздействием радикальной социально-политической трансформации и реформ далеко не сразу, медленно, но все же происходит существенное изменение основных акцентов социальной политики. Конституция Российской Федерации 1993 года провозгласила Россию социальным государством, тем самым была декларирована концепция социальной политики, нацеленная на повышение качества жизни всех граждан и сдерживающая распространение социальных рисков.

В ситуации резкого падения уровня жизни населения, роста безработицы, преступности, бедности, отставания заработной платы от цен потребительского рынка, правительство России было вынуждено идти на постоянное повышение зарплат, пенсий и пособий, несмотря на требования Международного валютного фонда о снижении социальных расходов. Дальнейшее углубление экономического кризиса потребовало радикально реформировать существующие социальные обязательства государства, приведя их в соответствие с реальными экономическими возможностями страны. В связи с этим в конце 1990-х годов обсуждаются новые принципы российской социальной политики (Г. И. Авцинова, 1998; Б. И. Краснов, 1995; Г. И. Климантова, 2001), концепция адресной социальной помощи, повышение качества социальных услуг населению, стратегия активизации

человеческих ресурсов, развитие гражданской инициативы (А М Бабич, 1993, Т Д Викулина, 2000, И А Григорьева, 1998, А Панарин, 2005, Е И Холостова, 2007 г и др)

Автор подчеркивает, что при выработке и реализации социальной политики на региональном уровне следует учитывать дестабилизирующие факторы некоторые из которых объясняются переходным характером развития нашего общества и государства В связи с этим, неслучайно возникает определенный кризис управления, когда региональные органы вынуждены, как правило, в «пожарном порядке», решать проблемы, которые ставит быстро меняющаяся социально-экономическая и политическая ситуация (приватизация и проблема лиц без определенного места жительства, разрушение системы бытового обслуживания населения и форм социального обслуживания людей пожилого возраста и инвалидов, политические катаклизмы и проблемы мигрантов, вынужденных переселенцев)

В узком смысле социальная политика рассматривается в контексте социального администрирования и относится к институционализированному комплексу мер, предоставляемых государством населению в аспектах занятости и социальной защиты, здравоохранения, образования В широком смысле социальная политика может рассматриваться как интеграция механизмов и способов, посредством которых исполнительная власть, центральное и региональные правительства, политические партии и движения влияют на жизнь населения, стремятся способствовать социальному равновесию и стабильности

Становление трехуровневой структуры власти (федеральный центр, региональная власть, местное самоуправление) означает принципиальный переворот в системе социальной политики В ходе исследований, проведенных автором, выявлено, что влияние федерального центра на реализацию социальной политики на местах выражается в разработке стратегических направлений, тогда как региональные власти играют здесь

существенную роль, а вот местное самоуправление весьма ограничено в своих возможностях степень влияния местных органов власти на реализацию социальной политики на местах составляет сегодня не более 10%

В главе отмечается, что, несмотря на наличие многочисленных публикаций по отдельным направлениям, социальная политика все еще не концептуализована на системном уровне. Не все эксперты признают роль социальной сферы как центральной, находящейся в центре пересечения культурной, производственной, политической сфер, как условия жизненного успеха человека. В основном рассматриваются ее отдельные проблемы, а сама социальная политика не представлена как целостный феномен. Кроме того, многим публикациям присущ недостаток описательного подхода, в связи с чем они не дают возможности в полной мере рефлексировать методологию социальной политики и осознать ее роль в обществе.

В итоге анализа автор обозначает круг проблем, важных для социальной политики. К ним относятся, во-первых, социальные условия жизни различных социально-демографических групп, структура социальных условий, границы минимальных и максимальных условий жизни, проблемы потребностей людей, во-вторых, социальная стратификация общества, ее признаки, ресурсное состояние групп и классов, динамики социально-классовых структур.

В третьих, роль государства в изменении отношений социальных классов к условиям своей жизни или социально-экономическому положению, правовая оформленность этих отношений, проблемы форм собственности.

Таким образом, социальная политика является своеобразным «фокусом», в котором сходятся интересы нередко противоборствующих в состязании за ограниченные ресурсы социальных групп, и представления о справедливости, и социальные потребности, связанные с самосохранением общества и поддержанием его конкурентоспособности в мире глобальной экономики и системы информационных обществ.

Во второй главе «Сущность и содержание социальной политики как важнейшего фактора социально-политической стабильности общества» раскрывается уровневый подход к анализу социальной политики (федеральный, региональный, местного самоуправления), а также сферный подход (политика в сфере социально-трудовых отношений, сфере образования, сфере здоровья, социозэкологическая политика, политика в сфере культуры и досуга, жилищная политика)

Помимо данных подходов структуру социальной политики можно выстроить также на основе ее ориентации на социально-демографические группы населения социальная политика в отношении детей и подростков, социальная политика в отношении молодежи, женщин, пожилых людей и пр

Самостоятельной отраслью социальной политики является государственная семейная политика В главе анализируются региональные особенности формирования социальной политики

Социальная политика субъектов Российской Федерации по своей структуре и содержанию сочетает в себе общегосударственные начала и региональные особенности Компетенция краев и областей достаточно широка, однако не безгранична она лимитирована не только рамками Конституции и общегосударственного законодательства, но и ограниченными ресурсными возможностями территории В условиях всестороннего социально-экономического кризиса 90-х годов прошлого века, вызванного проведением неэффективной политики преобразований в государстве, даже успешно и динамично развивающиеся регионы не могли не испытывать на себе последствий общего спада

Показательным индикатором стратегии формирования социальной политики на региональном уровне выступает законодательство субъектов Федерации Федеральный закон №122 от 22 августа 2004г изменил более 150 действующих на тот период нормативных актов, отменив такое же число Несоответствие многих из них реалиям современной жизни страны не только затормаживало процесс происходящих реформ, но и во многом создавало

барьеры на пути реализации эффективной социальной политики

Целью принятия рассматриваемого документа, по убеждению его разработчиков, явилась необходимость внедрения социальной политики Российской Федерации на основе разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, оптимизации деятельности территориальных органов, федеральных органов исполнительной власти с учетом закрепленных Конституцией РФ и федеральными законами вопросов местного значения. Принятие этого закона внесло серьезные изменения в законодательную базу субъектов России, а также в процесс формирования региональной социальной политики.

Автор отмечает, что, несмотря на существование научно-теоретических предпосылок для целостного политологического осмысления проблемы региональной социальной политики и разработки модели ее осуществления как на уровне регионов, так и в Российской Федерации, оформление ее в особую отрасль политологического знания и в качестве направления междисциплинарного анализа только начинается. Пока не получил систематического освещения имеющийся опыт взаимодействия государственных органов, политических партий и негосударственных организаций социальной направленности, пробелы в политологии касаются теории и методологии региональной социальной политики, управления социальной сферой, профессионализации социальной работы, способов преодоления социального исключения и социальной дезадаптации.

В третьей главе «**Становление региональной социальной политики в Ставропольском крае**» дается характеристика экономического и демографического развития. Анализируется деятельность одного из субъектов социальной политики – системы социальной защиты населения.

Передаваемые субъектам РФ согласно Федеральному закону № 122-ФЗ¹ с 1 января 2005 года полномочия по социальной поддержке целого ряда льготников ветеранов труда, тружеников тыла, жертв политических репрессий, а также по выплате ежемесячного пособия на ребенка и оплате труда работников государственных учреждений, были поддержаны законодательной властью, хотя населением эти нововведения были приняты неоднозначно

В короткий срок была полностью сформирована нормативно-законодательная база региона, регулирующая вопросы социальной поддержки граждан

Стратегия формирования социальной политики Ставропольского края состоит в том, чтобы сохранить объем и качество социальных благ и услуг и одновременно обеспечить новые направления и технологии социального развития. Важнейшую роль в этом процессе играет становление законодательного обеспечения деятельности института социальной политики

Автор подчеркивает, что эта деятельность ведется по ряду направлений, причем приходится в настоящих условиях совмещать законодательное обеспечение функционирования элементов социальной политики патерналистского, уравнительного типа, и нового, формирующегося института социальной политики рыночного государства, предусматривающей собственную социальную ответственность индивидов, семей, групп, организаций и институтов

В 2005-2006 гг. в крае было принято 44 нормативно-правовых акта. В числе первых были приняты краевые законы «О мерах социальной поддержки ветеранов» и «О мерах социальной поддержки жертв политических репрессий»

¹ Федеральный закон Российской Федерации № 122-ФЗ от 22 августа 2004 года «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"»

Так система социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов в нестационарных условиях в Ставропольском крае представлена 34 центрами социального обслуживания населения, которые действуют во всех районах и городах края

Для предоставления социальных услуг, гарантированных государством и дополнительных социальных услуг, в центрах социального обслуживания населения края функционирует более 440 структурных подразделений. В течение 2007 года ими было обслужено 206,7 тысяч граждан, остро нуждающихся в социальной поддержке, которые получили более 8 млн социальных услуг.

Самой востребованной гражданами пожилого возраста и инвалидами формой социального обслуживания стала надомная форма, представленная 286 отделениями социального обслуживания на дому и 45 специализированными отделениями социально-медицинского обслуживания на дому, обслужившими более 2,0 тыс. тяжелобольных граждан пожилого возраста и инвалидов.

Региональной политикой социальной поддержки граждан, попавших в трудную жизненную ситуацию, занимаются также отделения срочного социального обслуживания. Они оказывают вещевую, продуктовую помощь, выдают медикаменты, товары первой необходимости и др. В 2006 году такую помощь получили 154,7 тыс. человек на сумму 6,9 млн руб.

Возможности для реализации личностного потенциала пожилых людей, их социальной адаптации в современных условиях предоставляют отделения дневного пребывания и комнаты дневного пребывания, которые обслуживают более 17 тыс. человек.

Развивается сеть центров социального обслуживания со стационарными отделениями временного (постоянного) проживания граждан пожилого возраста и инвалидов, специальных домов для ветеранов и участников ВОВ, а так же одиноких пожилых людей, где они получают необходимые социально-бытовые и социально-медицинские услуги.

Наряду с домами – интернатами в крае развивается и совершенствуется сеть нестационарных учреждений социального обслуживания граждан старшего поколения

Министерством социальной защиты населения края совместно с муниципальными образованиями приняты меры для функционирования Центров социального обслуживания населения

В главе отмечается, что одним из направлений региональной социальной политики является семейная политика. С этой целью развивается сеть региональных учреждений социального обслуживания семьи и детей. Если в 1997 году их было 10, то в настоящее время действует 18 самостоятельных учреждений и более 20 отделений при других учреждениях.

В целом на реализацию законов, устанавливающих меры социальной поддержки, в бюджете Ставрополя ежегодно расходуется около 2 млрд рублей.

Анализ социальной политики в Ставропольском крае показывает, что ее модель формируется на основе нормативно-правовой базы края, ведется поиск новых форм развития адресной социальной помощи малообеспеченным слоям населения, предоставлении разнообразных мер социальной поддержки, эффективного использования потенциала организационно-управленческих структур.

В главе исследуется проблема согласования действий политических партий и движений и региональных органов законодательной и исполнительной власти.

Для изучения этой проблемы в Ставропольском крае было проведено социологическое исследование в виде экспертного опроса. Экспертами выступали управленческие кадры региона – руководители краевого, городского и районного и муниципальных уровней, территориальных органов местного самоуправления, а также депутаты Краевой Думы, представители политических партий и движений. Всего в экспертном опросе

приняло участие 149 руководителей

Для анализа модели была разработана специальная социометрическая анкета, особенностью которой являлось проработанная система шкал ответов, удовлетворяющая требованиям ранговой (порядковой) шкалы измерения. Анкета включала 83 вопроса, сгруппированных по блокам: понимание цели и сущности социально-экономического развития, согласованность функций социального управления, согласованность распределения бюджета, согласованность приоритетов основных направлений социальной политики, согласованность социального взаимодействия структур власти и политических партий и движений, а также демографический блок.

В процессе исследования экспертам задавались вопросы об уровне социальной напряженности в регионе, основанные на субъективной экспертной оценке социально-экономической и политической ситуации. Анализируя оценки экспертов, следует иметь в виду, что сознание людей вообще склонно к выведению умеренных, средних оценок со смещением к позитивным оценкам, тем более, при обобщении достаточно массового числа ответов. Если же встречаются отклонения от этой золотой «середины», то это, как правило, свидетельствует о достаточно серьезном обострении ситуации.

В нашем опросе 36% экспертов безоговорочно считают обстановку в крае стабильной. Вместе с тем, примерно в 30% муниципальных образований края эксперты отмечают кризисное состояние всей социальной сферы социума, депрессивное состояние предприятий, нарастание социальных патологий, в том числе, застойной безработицы, социальных микроконфликтов, дезорганизацию социальных связей и институтов, рост наркомании и алкоголизма.

Результаты опроса позволяют сделать вывод, что, по мнению экспертов, не менее половины населения, в основном в сельских местностях, лишены возможности удовлетворения основных потребностей

(сбалансированное питание, собственность, безопасность, занятость и др.), что говорит о сложной ситуации в крае

В главе отмечается, что эффективная реализация социальной политики возможна только в том случае, когда цели государства и его регионов совпадают, а их деятельность ведется на согласованной и взаимодополняющей основе. Такой же принцип взаимосогласованности можно, без сомнения, выдвинуть в качестве основного в отношениях между уровнем края и уровнем ее муниципальных образований. Координация деятельности властных структур, равно как взаимное согласие деятелей этих структур являются важнейшим фактором продуктивной социальной деятельности. Конечно, одного этого недостаточно, чтобы социальная политика принесла желаемые результаты, однако можно с уверенностью сказать, что отсутствие такого согласия приведет к снижению эффективности социальной деятельности или к нежелательным проблемам.

Одной из основных задач исследования было, как указано выше, выяснить, какие модели социально-экономического развития края являются наиболее влиятельными в сознании экспертов-руководителей, на какую модель сотрудничества они (сознательно или бессознательно) настроены.

Подводя итог проделанного исследования, можно констатировать, что, в целом, в сознании экспертов Ставропольский край выступает как единое образование, социально-экономический организм, развитие которого исключает “свободную игру рынка”, что связано с наличием мощного промышленного потенциала, в т.ч. военно-промышленного комплекса федерального подчинения и государственной собственности, требующих государственного заказа и планового регулирования деятельности. Кроме того, разрушительные результаты рыночной стихии пробуждают в сознании многих людей твердые представления о необходимости последовательного управления рынком, использовании интеграции и кооперации, а не только конкуренции.

Не все опрошенные одинаково относятся к той или иной модели выбора

в значительной степени определяется принадлежностью к краевой или муниципальной власти. Анализ предпочтений в зависимости от того, к какой категории управленцев и политических партий принадлежат эксперты, показывает наличие достаточно серьезных противоречий.

Большое внимание эксперты уделяют экономическим функциям органов власти, роли рыночных и нерыночных механизмов в реализации социальных программ.

Анализируя деятельность в социальной сфере региональных отделений партий «Единая Россия», «Справедливая Россия», ЛДПР, КПРФ, СПС, отмечается позитивное влияние программ партии «Единая Россия» на социальную политику края через национальные проекты. Только в 2006 - 2007 гг. через нацпроекты край получил дополнительно 6 млрд. рублей.

За счет этих средств удалось увеличить зарплаты 13 тысячам педагогов и 3 тысячам медиков края, провести диспансеризацию 62 тысяч работающих бюджетников, полностью обеспечить жильем 600 нуждающихся семей. В этом году стартуют два новых национальных проекта – «Демография» и «Чистая вода», которые позволят существенно улучшить качество жизни ставропольцев. Реализация проектов идет при непосредственном участии краевого правительства и при поддержке регионального отделения партии «Единая Россия». За 2007 год в крае увеличилась рождаемость и снизилась смертность населения.

В то же время был значительно снижен рейтинг «Справедливой России». По данным опроса 35,9 % считают, что «партия нечего не сделала, обманула избирателей». По итогам выборов 2007г. в Государственную Думу ФС РФ партия «Единая Россия» набрала в крае 62,02% голосов избирателей, а в целом по Российской Федерации 64,30 %, получив абсолютное большинство мест в Государственной Думе РФ.

В главе отмечается, что организация межуровневого взаимодействия органов власти и политических партий и движений в сфере социальной политики является самостоятельной проблемой. Особое значение имеет

налаживание информационных потоков, обеспечение обратных связей и представительство интересов всех социальных групп в органах власти, борьба с коррупцией и бюрократией

Проведенное в Ставропольском крае конкретное социологическое исследование позволяет сделать вывод о том, что его успешное социально-экономическое развитие зависит от эффективности деятельности региональных структур, инициативной роли администраций различных уровней в тесном взаимодействии с политическими партиями и движениями

Можно прогнозировать, что принятие разрабатываемой «Стратегии социально-экономического развития России до 2020 года», избрание Президента РФ В.В. Путина председателем партии «Единая Россия» позволит повысить эффективность социальной политики не только федерального, но и регионального, муниципального уровней¹

В целом на современном этапе реформирования общества стратегия формирования региональной социальной политики заключается в организации системной работы всех уровней и ветвей власти по отработке и запуску комплекса нормативно-правовых, социально-экономических, институционально-организационных, информационно-аналитических, кадровых механизмов развития регионального социального комплекса, отвечающего новым социально-экономическим реалиям России

В заключении диссертационного исследования подводятся итоги, делаются выводы и даются конкретные рекомендации по активизации региональной социальной политики, на реализацию которой направлена деятельность органов законодательной и исполнительной власти во взаимодействии с политическими партиями

Апробация диссертации и публикации по теме: материалы диссертации прошли апробацию на Парламентских слушаниях Комитета по социальной политике Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Международных и Всероссийских научно-практических конференциях, конгрессах,

¹ 2 марта 2008г. Президентом РФ избран Д.А. Медведев. Его инаугурация намечена на 7 мая 2008г.

круглых столах в г Москве, Пятигорске, Ставрополе По результатам исследования опубликовано 7 статей и 2 брошюры, общим объемом 9,9 п л

Публикации по теме диссертации:

- 1 Власова Э Д. Мотивационные аспекты благотворительной деятельности // I Всероссийская научно-практическая конференция «Реконструкция национального опыта благотворительности и его применение в современных условиях – Пятигорск, Издательство «РИА-КМВ», 2006 – 0,3 п л
- 2 Власова Э Д Глобализация образования как феномен инновационной культуры // Всероссийская научно-практическая конференция «Высшее образование в XXI веке реалии и перспективы». – Пятигорск, Издательство «РИА-КМВ», 2006 – 0,3 п л
- 3 Власова Э Д Политика социальной поддержки детей, оказавшихся в кризисной ситуации // Отечественный журнал социальной работы – Издательство ООО «Исследовательская группа «Социальные науки», №4, 2006 – 0,3 п л
- 4 Власова Э Д Политика социальной поддержки деятельности инвалидов в Ставропольском крае // Детская и подростковая реабилитация научно-практический журнал, – М. Социальное развитие России, - №1, 2007 – 0,3 п л (издание рекомендовано ВАК).
- 5 Власова Э Д Особенности реализации государственной социальной политики в Ставропольском крае // II Всероссийская научно-практическая конференция «Реконструкция национального опыта благотворительности и его применение в современных условиях» – Пятигорск, Издательство «РИА-КМВ», 2007 – 0,3 п л
- 6 Власова Э Д Формирование государственной социальной политики в отношении материнства, отцовства и детства (на примере Ставропольского края) // IV Международный конгресс «Российская семья» на тему «Сельская семья традиции и современность (в контексте реализации приоритетных национальных проектов РФ)» – М, Издательство Союз, 2007 – 0,3 п л

- 7 Власова Э Д Проблемы формирования региональной социальной политики в условиях рыночных отношений (на примере Ставропольского края) // Ученые записки РГСУ, - М, №2, 2008 – 0,3 п.л (**издание рекомендовано ВАК**).
- 8 Власова Э Д Трансформация региональной социальной политики в современных условиях // Сборник материалов Международной научно-практической конференции «Социальные процессы в современном региональном сообществе» – Ставрополь, «Сервисшкола», 2008 – 0,3 п л

Власова
Эльмира Джамалудиновна

**Стратегия формирования региональной
социальной политики в современной России
(на примере Ставропольского края)**

автореферат диссертации на соискание
ученой степени кандидата политических наук

ЛИЦЕНЗИЯ ПД № 00608

Формат 60х84/16 1,8 усл п л
Бумага офсетная 80 гр
Тираж 100 экз Заказ № 87

Отпечатано с готовых о/м
в типографии ООО «Медина-Принт»
ул Новослободская д 14/19 стр 5
тел /факс 787-62-21