

На правах рукописи

ШУМЕЕВ ВИКТОР ГРИГОРЬЕВИЧ

**МЕХАНИЗМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ
СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РЕГИОНЕ В УСЛОВИЯХ
СОВРЕМЕННЫХ РОССИЙСКИХ РЕФОРМ
(ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ)**

Специальность 23.00.02 - политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические
процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук



Ростов-на-Дону 2004

Работа выполнена на кафедре политологов и этнополитики
Северо-Кавказской академии государственной службы

Научные руководители:

заслуженный деятель науки
Российской Федерации,
доктор политических наук, профессор
Понеделков Александр Васильевич
доктор политических наук, профессор
Агапонов Александр Климентьевич

Официальные оппоненты:

доктор социологических наук, профессор
Щербакова Лидия Ильинична
доктор социологических наук, профессор
Самыгин Сергей Иванович

Ведущая организация:

Саратовский государственный университет

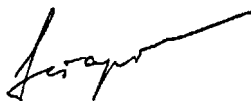
Защита состоится « 10 » декабря 2004 г. в 12⁰⁰ часов на заседании диссертационного совета Д 502.008.02 по политическим наукам при Северо-Кавказской академии государственной службы по адресу: 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, аудитория № 512.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Северо-Кавказской академии государственной службы.

Автореферат разослан « » ноября 2004 года.

Отзывы на автореферат, заверенные печатью, просим присылать по адресу: 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, СКАГС, к. 304.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Старостин А.М.

2005-4
19303

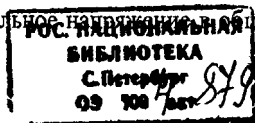
909180
3

I. Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Системообразующее свойство социальной сферы выражается в её целевой функции, содержанием которой является производство и воспроизводство человека, социальных групп, слоев, классов и общества в целом. Это основная проблема исследования в социальных науках. Социолог Н. Смелзер, выступая на XV Всемирном социологическом конгрессе в Брисбене, работавшем под девизом «Социальный мир в XXI веке: размываемые легитимности и растущие вызовы», отметил, что будущие изменения станут постепенными и плавными, а не революционными. Общество будет развиваться на основе того, что человечество уже создало. Так, при возникновении социалистического общества не смогло отменить те институты, которые были созданы до него. Её носителями являются общественные деятели, корпоративные и финансовые группы, профессиональные учёные, люди, живущие за границей, а также разъезжающие по всему миру туристы. Однако эта культура не является полностью новой. Она базируется на национальных и субнациональных традициях и существует в головах тех, кто составляет эту культуру.

В условиях трансформационного периода структурные и функциональные особенности социальной сферы изменяются не только в отдельных формах и направлениях. В определённой степени видоизменяется и модифицируется сама целевая функция, механизмы её осуществления. Фундаментальным требованием к социальной сфере и социальной политике в условиях реформирования общества является соблюдение принципа сохранения социального равновесия в процессе движения общества к качественно новому состоянию. В ходе реформ в России, как свидетельствует социальная практика, данное равновесие не удалось. Его установление остаётся главной задачей государственной и муниципальной политики во всех её областях, т.к. разрешить данную проблему рынок не в состоянии по своей природе.

Последствия проводившихся в России радикальных реформ обнаружили недооценку влияния и воздействия социальных факторов на общественное развитие. Изначально предполагалось, что решение основных экономических проблем, создание эффективной рыночной экономики позволит постепенно перейти к решению социальных проблем. Однако невнимание к вопросам социальной политики привела на практике к нарушению принципа сохранения социального равновесия в обществе. Социальное напряжение в обществе не-



уклонно нарастало. Старые структуры, технологии и механизмы в социальной сфере в процессе трансформации были разрушены, а новые не сформировались, либо были неспособны, выполнять социально-защитные функции.

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент РФ В. Путин подчеркнул, что главное «значимый рост благосостояния граждан ... Главный конкурентный капитал, главный источник развития страны - это её граждане. Для того, чтобы страна стала сильной и богатой, необходимо сделать всё для нормальной жизни каждого человека. Человека, создающего качественные товары и услуги, создающего культурное достояние державы, создающего новую страну»¹.

Необходимость осуществления радикальных социальных реформ и существенной корректировки социальной политики вызвано рядом причин: целевыми установками на улучшение положения населения, низкими доходами населения и, как следствие, резкой поляризацией социальных слоев стратификационной структуры, возрастанием роли и значимости человеческого фактора в становлении правового социального государства.

Однако место социальных вопросов в системе политических приоритетов, а также формы, методы, механизмы и технологии проведения социальной политики определяются по-разному. Отсутствует единое понимание содержания социальной политики, её роли в развитии современного общества, обобщение опыта её регионального осуществления.

Разработка концептуальных основ активной социальной политики предполагает тщательное исследование взаимосвязи и взаимозависимости всех сфер общественной жизни, а её реализация невозможна без всестороннего расширения и усиления регулирующей деятельности государственных и муниципальных структур.

Сложность и одновременно острота социальных проблем делает необходимым изучение зарубежного опыта формирования и реализации социальной политики, благодаря которым в индустриально развитых странах сегодня создана целая система механизмов предупреждения или снятия социальной напряжённости неизбежно возникающих в многоукладной смешанной экономике.

Степень разработанности проблемы. В политологии содержание социальных функций государства и механизмов их осуществления обсуждаются с самого её возникновения. Социальные функции государства и их регулирующее воздействие на развитие общества занимают важное место в трудах

¹ Послание Федеральному Собранию РФ // Российская газета. 27.05.04.

таких выдающихся представителей зарубежной науки, как А. Смит, Д. Рикардо, К. Маркс, Ф. Энгельс, О. Конт, Э. Дюркгейм, М. Вебера, Дж. М. Кейнс, М. Фридмен, Ф. Хайек, Д. Норт, Дж. Сорос, Л. Эрхард.

Вопросы социальной политики и её воздействия на экономическое развитие активно обсуждаются в отечественной науке в трудах Л. Абалкина, С. Глазьева, Е. Гайдара, В. Игнатова, Л. Батурина, В. Бутова, И. Осадчей, А. Юданова, А. Шаронова, А. Мартынова, Т. Кондрашовой, В. Некрасова и др.

Основные подходы к концептуальным основам социальной политики отражены в работах Н. Волгина, Б. Ракитского, В. Бобкова, Т. Сулимова, К. Микульского, В. Роговина, С. Шаталина, С. Калашникова, В. Жукова, Э. Азарах и др.

Отдельные аспекты совершенствования социальной политики в период трансформации российского общества рассмотрены в работах В. Новосельского, Н. Римашевской, Т. Заславской, Т. Романовой, Т. Сухаревой, Ю. Забродина, Р. Дорнбуша, С. Шаталова, А. Понеделкова, А. Старостина, В. Самедова, Г. Зинченко, Ю. Забродина, Л. Беляевой, Л. Дегтяря и др.

Вопросы осуществления социальной политики в регионах исследуются в трудах Ф. Шаркова, Н. Матрусова, С. Богданова, А. Петрова, В. Силова, В. Василец и др.

Вместе с тем проблема создания эффективной социальной политики является для нашего общества на современном этапе наиболее важной, требующей активного взаимодействия всех акторов. Сложность и многогранность данной проблемы и определила цель и задачи настоящего исследования.

Цель и задачи исследования. Целью диссертации является исследование механизмов формирования социальной политики в регионе и её реализации в условиях трансформации современного российского общества.

Осуществление поставленной цели определило необходимость решения следующих основных задач:

- провести категориальный анализ понятий социальная сфера и социальная политика;
- выявить природу взаимосвязи и взаимозависимости социальной сферы и социальной политики в условиях реформирования политической системы российского общества;
- исследовать основные элементы и связи изучаемых механизмов на базе анализа научной литературы, аналитической публицистики, данных статистики и социологических исследований;

- проанализировать процесс эволюции механизмов реализации социальной политики в странах рыночной экономики и определить степень их универсальности для решения социальных проблем;
- раскрыть механизмы предупреждения и снятия социальной напряжённости на уровне региональной политики;
- исследовать современные технологии формирования социальной политики в регионе и выявить пути совершенствования её реализации.

Объект и предмет исследования. Объектом исследования является социальная политика в ходе трансформационных процессов. Предметом исследования являются механизмы формирования и реализации социальной политики в регионах современной России.

Методологической и теоретической базой исследования являются концепции и теоретические положения, представленные в классической и современной отечественной и зарубежной литературе по кругу изучаемых проблем, законы Российской Федерации и нормативно-правовые акты органов исполнительной власти.

В работе использованы концептуальные положения системного подхода и системного анализа, диалектического метода восхождения от абстрактного к конкретному, единства логического и исторического, анализа и синтеза, структурно-функционального метода, целевого контент-анализа документов и другие инструменты современного арсенала методологии политических наук.

Эмпирической базой исследования послужили данные Госкомстата о социально-политическом положении в стране, Федеральной целевой программы «Юг России», материалы, опубликованные в монографиях, статьях, периодической печати, фактические материалы и результаты социологических исследований содержащихся в трудах отечественных и зарубежных учёных, а также исследований, проведённых непосредственно в Южном федеральном округе.

Рабочая гипотеза диссертационной работы. Социальная политика требуется для осуществления гражданина и направлена на формирование гражданина. В настоящее время, когда Россия впервые за долгий период стала политически и экономически стабильной страной, возрастает значимость развития и формирования новых механизмов осуществления социальной политики в регионе, которая непосредственно направлена на защиту и развитие жизнеобеспечение российских граждан. На основе этого автор выносит на защиту ряд положений диссертации.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту:

1. Социальная политика не обладает собственным автономным инструментарием, механизмами, обеспечивающими реализацию её целей. Она рождается политической политикой, выражаемой законодательством, а также экономической. Современные формы её осуществления должны включать решение, по меньшей мере, трёх взаимосвязанных групп российских проблем: трансформации российской государственности; перехода к новым, порожденным реформами, механизмам её осуществления во всех сферах; становления гражданского общества, расширяющего и укрепляющего социальную базу реформ в России.

За годы российских реформ социальная политика, как и вся система общественных отношений, претерпела значительные изменения. Очевидно, что ориентация на какую-либо конкретную национальную систему социального обеспечения невозможна. Россия, как и любая другая развитая страна, может и должна формировать данную систему исходя из своей собственной специфики. Задача состоит в том, чтобы, учитывая опыт индустриально развитых стран и ориентируясь на общие закономерности и тенденции, создать свою национальную систему социального обеспечения.

2. Социальная политика направлена на формирование гражданина, что, в свою очередь, требует дальнейшего развития и совершенствования таких механизмов её осуществления, как:

- преобладание заявительного принципа;
- дальнейшее разграничение бесплатности и доступности социальных услуг;
- ускорение перехода от преимущественно социальной поддержки населения к преимущественно социальному страхованию;
- усиление стандартизации социальной политики.

В соответствии с лозунгом современного мирового социально-экономического развития «Гибкость в производстве, приспособление к покупателю», следует усилить и ускорить процесс «муниципализации» социальной политики за счёт дальнейшей передачи полномочий по определению размеров и форм предоставления социальной помощи на региональный и муниципальный уровень. Одновременно необходимо восстановить коллективную и персональную ответственность представителей власти за содержание и эффективность решений, принимаемых в сфере реализации социальной политики, и технологий их осуществления, за их прямые и косвенные последствия.

3. Важнейшей функцией социальной политики является социальная защита населения. Механизмы её осуществления разнообразны. В одних случаях она реализуется в форме мер, которые лишь создают препятствия для действий неблагоприятных для граждан факторов. В других случаях социальная защита включает меры позитивного характера, т.е. поддержку, помощь материального, правового, морального и иного характера.

Социальная защита представляет собой систему отношений между объектами и субъектами деятельности, направленную на минимизацию влияния факторов, снижающих качество жизни людей. К таким качествам относят: риски повреждения здоровья и утраты трудоспособности (болезни, несчастные случаи, старость), недостаточная профессиональная квалификация или неблагоприятная ситуация на рынке труда, приводящие к утрате места трудовой деятельности. Для отдельного работника данные риски имеют вероятно-случайный характер, а для совокупного - объективно-массовый.

4. Потенциал социального страхования в России задействован явно недостаточно, поэтому важной стратегической задачей законодательной и исполнительной властей, объединения работодателей и профсоюзов должны стать выработка адекватной для России модели социального страхования с апробированными социальными механизмами её реализации.

5. Социальная политика в регионе должна быть направлена на создание благоприятных институциональных условий для развития конструктивной и легитимной предпринимательской деятельности. Наряду с этим необходимо добиваться реального разделения власти и бизнеса.

В отечественном бизнесе ещё не сложилось условий для полноценного воспроизводства человеческого капитала, осуществляемого, прежде всего, путём постоянного повышения квалификации и обучения персонала. До настоящего времени интересы большинства предпринимателей ограничивались кратким, а в лучшем случае среднесрочным горизонтом времени. В этих условиях потребность в непосредственном государственном вмешательстве в процесс формирования главного богатства общества - человеческого капитала - принципиально возрастает.

6. Смысл управления социальной сферы региона заключается в координации, гармонизации взаимодействия подсистем в целях создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. На региональном уровне социальная сфера является объектом управления для всех го-

сударственных органов власти, функционирующих в регионе, прежде всего для министерств и ведомств, имеющих социальную направленность (министерств и государственных комитетов, ведающих вопросами социальной защиты, образования, культуры и межнациональных отношений, здравоохранения, физической культуры и спорта, труда и др.), на местном – управления и отделы органов местного самоуправления. На каждом уровне управления социальной сферой выполняются свои функции и действуют соответствующие механизмы в соответствии с предоставленными полномочиями.

7. На уровне регионов государственные и муниципальные органы власти, воздействуя на социальные потребности, должны активизировать весь вектор социальных процессов, протекающих в регионе. Создание институциональных и неинституциональных социально-экономических предпосылок вовлечения граждан, различных социальных групп и слоев в процесс реализации своих потребностей и интересов является важнейшим механизмом управления социальными процессами в регионе.

8. В России вопрос обретения правового статуса местного сообщества, создания новых структур самоуправления, в конечном счёте, зависел от желания или нежелания региональной власти. Разрешённые законом формы используются не в полной мере. Причина заключается в слабости местного уровня власти.

Процесс реформирования российского общества требует расширения и развития инновационной деятельности населения. Между тем инновационный потенциал общества подвержен влиянию множества факторов, и его поддержание требует специальных усилий, в том числе создание соответствующих социальных механизмов и на их базе технологий. Особую важную роль здесь играет доверие граждан к политическим институтам, падение которого ведёт к отчуждению общества от власти, к неприятию и даже отвержению её идей, призывов и действий, исключающему успешное развитие реформ. Конфликтные внеправовые практики служат важным каналом усиления социальных неравенств и социальных напряжений.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в самом предмете исследования: изучении механизмов формирования и осуществления социальной политики в регионе в условиях современных российских реформ. Обобщён и проанализирован как зарубежный, так и отечественный опыт осуществления социальной политики. Выявлены эффективные механизмы её осуществления и предложены возможные пути их совершенствования.

Теоретическая и практическая значимость исследования определяется актуальностью рассмотренных в диссертационной работе проблем и степенью обоснования, содержащихся в ней положений, выводов и рекомендаций. Результаты, полученные в ходе исследования, могут быть использованы в процессе активизации социальной политики на федеральном, но, прежде всего, на региональном уровнях. Разработанные в диссертации методологические подходы могут быть задействованы в ходе разработки новых эффективных механизмов формирования и реализации социальной политики в регионе, повышению ответственности властных структур за ее разработку и реализацию.

Материалы диссертации могут быть также использованы при разработке и преподавании учебных курсов в вузах по дисциплинам «Политология», «Социальная политика», «Социология политики», «Управление в социальной сфере» и др.

Апробация результатов исследования. Результаты и выводы диссертационного исследования докладывались на международной конференции «Вертикаль власти: проблемы оптимизации взаимодействия федерального, регионального и местного уровней власти в современной России» (Ростов н/Д., май 2001 г.), международной конференции «Взаимодействие уровней власти в условиях федерализации (опыт России и Германии)» (Ростов н/Д., май 2002 г.), городских научно-практических конференциях г. Ростова н/Д в 2000-2004 гг. По результатам исследования автором опубликованы 4 работы общим объёмом 11,5 печатных листов.

Структура диссертации определена целью, задачами и общей логикой исследования, включает введение, три главы, заключение, список литературы и приложение.

II. Основное содержание диссертации

Во *введении* обоснована актуальность темы, охарактеризована степень разработанности проблемы, сформулированы цели и задачи диссертационного исследования, показаны его новизна и практическая значимость.

В *первой главе* - «Социальная сфера и социальная политика; перестройка взаимоотношений в условиях трансформации общества» - анализируются современные взаимоотношения социальной сферы и социальной политики российского общества. В работе подчеркивается, что современные устремления российского государства направлены на построение гражданского общества, которое в наиболее развитом виде существует в форме демократии.

Главными действующими лицами, субъектами и объектами демократии являются граждане и социальные группы, а также представляющие их институты, организации и органы власти, которые активно взаимодействуют во всех сферах жизнедеятельности общества, в том числе и в социальной сфере.

Под влиянием решительных перемен сдвиги к гражданскому обществу в России начались и признаком этого являются реальные шаги к социальному государству. Конституция РФ провозгласила Россию демократическим федеративным правовым социальным государством.

Социальное государство - это правовое демократическое государство, высшей ценностью которого является социальная справедливость, политика которого направлена на обеспечение гражданам достойной жизни, социальной защиты, минимизации социальных рисков, создании условий для самореализации творческого потенциала личности. В качестве «права на достойную жизнь» понимается предоставление каждому трудоспособному гражданину реальной возможности за счёт напряжённого, квалифицированного и инициативного труда обеспечить достойный, в меру сложившихся социальных стандартов, уровень жизни.

Социальное государство представляет собой наиболее целесообразный способ соединения свободы и власти в целях обеспечения благополучия личности и благоденствия общества, претворения социальной справедливости в распределении продуктов и услуг. Социальная справедливость и социальная солидарность предусматривают реализацию на практике таких положений, как: солидарная ответственность поколений и сословий - богатые платят за бедных; здоровые платят за больных; трудоспособные платят за ещё или уже нетрудоспособных; обеспечение равных прав и равных возможностей мужчин и женщин.

Становление социального-правового государства в России должно представлять собой единый, целостный, взаимосвязанный процесс, в основе социальной политики которого должны находиться проверенные мировой практикой такие важнейшие принципы, как:

- экономическая свобода человека и признание права предпринимателей, лиц наёмного труда и профсоюзов на тарифную автономию на основе принципа социального партнёрства;
- доверие к регулирующей роли рынка и, при необходимости, его регулирование;

- ответственность государства за «игру» рыночных сил, выработку законодательства и соблюдение правил этой «игры», создание соответствующих условий для упорядочения течения экономической и социальной жизни;
- социальная справедливость и социальная солидарность общества, в то числе путём налогового перераспределения доходов от богатых к бедным и большей загрузки наиболее трудоспособных членов общества для того, чтобы помочь менее трудоспособным;
- гендерное равенство мужчин и женщин¹.

Человек становится человеком, личностью в результате социализации, которая возможна только в обществе и благодаря обществу. В этой связи все сферы и области жизни и деятельности могут рассматриваться как социальные по своей сути. Непосредственно социальная сфера представляет собой целостную, постоянно изменяющуюся подсистему общества, порождённую объективной потребностью в непрерывном воспроизводстве субъектов социального процесса. Именно в социальной сфере реализуются социальные и гражданские права человека.

В научной литературе существуют альтернативные трактовки понятия «социальная сфера общества». Согласно первой, социальная сфера отождествляется с подсистемой общества, которая обеспечивает воспроизводство, необходимое качество жизни, духовное и интеллектуальное развитие людей.

Согласно второму пониманию под социальной сферой имеют в виду систему отношений, формирующих общественное неравенство и, в конечном счёте, социальную структуру общества. Понимаемая таким образом социальная сфера, как отмечает Т. Заславская, не образует специфического общественной жизнедеятельности, а выступает как сквозной аспект или социальное каждого из таких сегментов².

Существуют различные классификации элементов социальной структуры. С точки зрения цели и задач исследования, структуру социальной сферы целесообразно рассматривать с позиции её взаимодействия с политической и экономической сферами в их взаимосвязи и взаимодействии.

Высокая общественная значимость социальной сферы обуславливает необходимость существенных изменений в принципах и механизмах её организации и управления, а результативность её деятельности является одним из главных социальных индикаторов политики государства и оценки реформ.

¹ Концепция социального государства Российской Федерации // Народонаселение. № 1. 2003. С. 11-16.

² Заславская Т. Актуальные проблемы исследования социальных механизмов трансформационных процессов // Безопасность Евразии. 2003. № 1. С. 24.

Социальная политика, её цели, равно как методы и средства их достижения не могут быть поняты без соответствующего определения понятий. В обыденном понимании политика бывает внешняя и внутренняя. В рамках рассматриваемой проблематики, речь идёт о внутренней политике государства, которая затрагивает непосредственно интересы всех проживающих в нём граждан. В этой связи, если представить классификацию видов политики в иерархической форме, то социальная политика будет находиться на третьем уровне скалярной цепи «политика - внутренняя политика - социальная политика».

Главная задача социальной политики - гармонизация общественных отношений, обеспечение политической стабильности и гражданского согласия. Данные задачи достигаются по средствам следующих механизмов: поддержанием баланса между денежными доходами населения и товарными ресурсами; удовлетворением спроса населения на количество и качество предоставляемых продуктов и услуг; созданием условий для решения жилищных проблем; созданием базы для укрепления здоровья населения, роста его образованности и культуры.

В широком смысле слова социальная политика связана с социально-политическим положением страны и её достойным местом в мировом сообществе. В этом смысле она смыкается с понятием национальной экономической безопасности.

Согласно государственной стратегии, под экономической безопасностью подразумевается такое состояние общества, институтов власти, экономики при котором обеспечивается гарантированная защита национальных интересов, социальная направленность всей политики, достаточный оборонный потенциал.

В социальной сфере можно выделить четыре главных параметра, по которым следует определять пороговые значения социально-экономической безопасности:

- 1) доля в населении лиц, имеющих доходы ниже прожиточного минимума;
- 2) разрыв между доходами 10 % самых доходных групп населения и 10 % самых низкодоходных групп;
- 3) отношение среднемесячного размера денежного дохода к прожиточному минимуму;
- 4) отношение среднемесячного размера пенсий к прожиточному минимуму.

По расчётам Института экономики РАН пороговые значения для России по этим параметрам должны быть следующими: доля населения с доходами ниже прожиточного минимума - не более 7 %; соотношение доходов 10 % наиболее обеспеченного населения с 10 % наименее обеспеченным - не более 8:1; отношение среднедушевого дохода к прожиточному минимуму не менее 150 %'. Фактическое значение всех этих параметров в настоящее время принципиально хуже их пороговых значений, что представляет собой угрозу самому существованию социально-политического строя.

Переход пороговых значений в запредельную зону произошёл в начале 90-х годов. До этого периода значение вышеуказанных параметров не достигало критического уровня. Всё это явилось результатом игнорирования социального вектора реформ и практического отсутствия активной социальной политики.

В этой связи заслуживает внимания принцип философа Д. Роулса, согласно которому справедливая такая дифференциация в доходах, при которой относительное экономическое неравенство способствует достижению высокого уровня жизни самых бедных слоев населения.

I Официальный прожиточный минимум в РФ равен 2121 руб. По определению это граница нищеты. Доходы, не превышающие этот уровень, имеет 31 млн человек, т.е. более 20 % населения страны. В 2003 г. (данные Госкомстата за январь-сентябрь) 40,1 % населения России располагало среднедушевым доходом до 3000 руб. (для сравнения, январь-сентябрь 2002 г. - 54,3 %), а 41,2 % - от 3000,1 до 7000 руб. (январь-сентябрь 2002 г. - 35,3 %) и лишь 18,7 % россиян имели на душу доход более 7000 руб. в месяц (по сравнению с 2002 г. их доля возросла почти в два раза (с 10,4 %)). В итоге, 81,3 % российских граждан имеют среднедушевой доход менее 250 долл.

В узком смысле слова социальная политика есть не что иное, как перераспределение на основе действующего законодательства финансовых ресурсов между различными социальными группами населения, отраслями народного хозяйства, т.е. осуществление, другими словами, социальной защиты.

В специальной литературе, в международных и отечественных нормативных актах используется обширный перечень понятий, относящихся к социальной защите населения. Используются такие термины, как «социальная защита», «социальное обеспечение», «социальная помощь», «социальная компенсация», «социальная выплата», «социальное пособие», «социальная

¹ Экономическая безопасность России (тенденции, методология и организация). Кн. 3. М., 2000. С. 273.

субсидия» и др. В работе даётся детальный анализ структуры, взаимосвязи и иерархии данных понятий.

За годы российских реформ социальная политика, как и вся система общественных отношений, претерпела значительные изменения. В настоящее время в России среди ученых и специалистов ещё не сложилось единое представление о сущности, характере и перспективах отечественной социальной деятельности. Многие теоретические взгляды и концепции имеют дискуссионный характер. Однако все согласны с тем, что ориентация на какую-либо конкретную национальную систему социального обеспечения невозможна. Россия, как и любая другая развитая страна, может и должна формировать данную систему исходя из своей собственной специфики. Задача состоит в том, чтобы, учитывая опыт индустриально развитых стран и ориентируясь на общие закономерности и тенденции, создать свою национальную систему социального обеспечения. В работе подробно исследуется практический опыт реализации трёх основных типов социальной политики: либеральный, консервативный и социал-демократический.

Российский опыт политического развития на протяжении многих веков, как справедливо отмечают исследователи, отличался рядом существенных особенностей. Прежде всего - этатизмом, т.е. решающую роль государства в реформировании всей общественной системы. В России на протяжении столетий не государство естественным путём вырастало из гражданского общества, а, наоборот, гражданское общество формировалось и развивалось под жёстким контролем государства. Во-вторых, раскол российской культуры на две основные субкультуры: культуру западную и патриархальную. В-третьих, последовательная смена реформ и контрреформ¹.

На пороге XXI века наше общество сталкивается с извечной российской проблемой форсированной модернизации, вызывающей «параллельную» архаизацию. Объектом реформ, как и прежде, становятся организационные формы, а не ценности людей.

В период кардинальных социальных преобразований происходит изменение функций социальной политики. Во-первых, обществу необходимо противостоять массовому падению человеческого потенциала. Во - вторых, содействовать росту и расширению, социально-инновационного потенциала общества. В-третьи, создавать, в том числе и законодательные условия, при ко-

¹ Самедов ВА. Средний слой в России: история и современность. Ростов н/Д: «Ирбис», 1998. С. 50-55.

торых участие широких слоев населения в инновационных процессах становится для них необходимостью.

Для того чтобы определить возможные направления активизации социальной политики в регионе, важно иметь адекватное представление о механизмах её формирования и реализации.

Во второй главе - *«Особенности механизмов осуществления социальной политики в трансформационном российском обществе»* - исследуя различные направления становления РФ, диссертант отмечает, что изучение социальных механизмов является одним из наиболее актуальных направлений современных социальных исследований.

Под социальным механизмом общественного процесса подразумевается устойчивая система взаимодействия социальных акторов разных типов и уровней, конечным результатом служит удовлетворение определённой общественной потребности.

Сама идея социальных механизмов политических, экономических и иных процессов базируется на предположении о том, что совокупность определяющих эти процессы явлений, факторов и зависимостей образуют целостный феномен, исследование устройства которого позволяет глубже разобратся в изучаемых зависимостях и закономерностях.

Для осуществления социальной политики предусмотрено разграничение полномочий при разработке и реализации политики в социальной сфере между федеральными и региональными органами государственной власти. На сегодняшний день определились важнейшие направления взаимодействия федеральных и региональных органов власти. Это формирование единого рынка труда; содействия обеспечению занятости и поддержка работников, высвобождаемых в ходе структурных перестроек; выработка механизмов регулирования внутренней и межрегиональной миграции; нормализация демографической ситуации в стране; реформирование организационных структур управления и источников финансирования отраслей социальной сферы.

В концентрированном виде государственный подход к разработке и осуществлению социальной политики был изложен в Постановлении Правительства РФ гот 6 мая 1994 г. «Основные направления социальной политики Правительства Российской Федерации на 1994 год». В этом документе в концентрированном виде изложена идея перехода от системы индивидуального социального иждивенчества к активной социальной позиции, сориентирован-

ной на создание условий, позволяющих трудоспособному гражданину реализовать свой потенциал и защитить себя самостоятельно. Однако ни 1994 год, ни последующие, не принесли существенных изменений в социальную организацию российского общества. В целом до настоящего времени можно скорее говорить о том, что Правительство РФ проводило не политику, а социальные мероприятия, призванные амортизировать перегрузки, вызванные ускоренным продвижением к институтам рыночной экономики.

Анализ практики употребления категории «социальный механизм» позволил синтезировать её основные черты. Сущностной характеристикой социального механизма является его способность регулировать общественные процессы, что объясняется особой значимостью, силой и устойчивостью социальных связей, обуславливающих их системность. Поскольку в механизмах социальных процессов сосуществуют элементы, принадлежащие прошлому и настоящему, они отличаются высокой инерционностью: их обновление всегда имеет частичный характер. Кроме того, в них сосуществуют феномены, сознательно создаваемые для достижения определённых целей и развивающиеся естественно-историческим путём.

Раскрыть механизмы формирования и реализации социальной политики в регионе - значит показать под влиянием каких взаимодействий социальных акторов на региональном уровне меняется ситуация в социальной сфере. В работе даётся детальный анализ действующих механизмов осуществления социальной политики в современной России.

Результаты исследования показали, что переход к более эффективной модели социальной политики требует комплексного, системного подхода. Кардинальные изменения в социальной сфере не могут осуществляться без реформы государственной власти и макроэкономических преобразований. В переходный период осуществляется смешанная модель социальной политики, сочетающая в себе черты патерналистской и адресной систем.

Можно выделить следующие принципы осуществления социальной политики и тенденции её развития: отказ от патернализма, разгосударствление социальной сферы, формирование рынка социальных услуг, появление нового субъекта в социальной политике - гражданина, преобладании заявительного принципа, разграничении бесплатности и доступности социальных услуг, переходе от преимущественно социальной поддержки к преимущественно социальному страхованию, социальной стандартизации и муниципализации

социальной политики¹.

Безусловным приоритетом в области социальной политики являются инвестиции в человека. Именно поэтому усилия правительства РФ, в первую очередь, должны быть направлены на опережающий рост ассигнований на цели здравоохранения образования и культуры. В работе дан подробный анализ состояния дел в этих сферах и прогноз их развития с авторским видением наиболее действенных социальных механизмов их преобразования.

Важнейшей задачей современного этапа реформирования социальной является разработка эффективных и недорогих методов проверки нуждаемости населения, хорошо адаптированных к местным условиям. Существующие методики проверки нуждаются основаны, прежде всего, на учёте легальных доходов, являются далеко несовершенными. Для перехода к адресной социальной помощи требуется создание более эффективных механизмов. Данные механизмы реализации социальной помощи населению должны дифференцироваться по регионам в зависимости от географического положения, местных традиций, социальной структуры региона, уровня жизни и особенностей занятости населения, бюджетных возможностей территории и т.д.

Адресная социальная политика предполагает формирование единых баз данных о получателях социальных услуг. Осуществление персонифицированного учёта получателей социальных пособий, льгот и выплат. Без этого невозможно повысить эффективность социальной помощи, избежать дублирования затрат.

В качестве механизма социальной политики важная роль принадлежит государственным социальным стандартам (ГСС), т.е. устанавливаемым государством нормам и нормативам, обеспечивающим реализацию гарантированных Конституцией РФ социальных прав граждан, а также порядок предоставления этих прав, служащих одновременно ориентирами для социальной и экономической политики государства.

Как показал анализ соответствующих документов и материалов, вопросам формирования и использования социальных стандартов уделяется всё большее внимание в законодательной работе на федеральном и региональном уровнях. Создаются технологии использования данных социальных механизмов - системы социальной стандартизации. Минимальный потребительский бюджет в варианте повышения стандарта обеспечивает нормальное воспроиз-

¹ Шаронов А.О некоторых аспектах социальной политики в современной России // Общество и экономика. 1998. № 6.

водство рабочей силы, в варианте пониженного стандарта является показателем прожиточного (физиологического) минимума.

Конкурентоспособность региона зависит от его географического положения, наличия природных ресурсов, научно-технического потенциала и транспортных коммуникаций, сбалансированности бюджетно-финансовой системы, обеспеченности механизмами привлечения инвестиций, развитости рыночной инфраструктуры, благоприятной экологической обстановки, а также от политики федеральных органов власти по отношению к конкретному региону и протекционистских возможностей региональных органов власти. В свою очередь, конкурентоспособность социальной политики в регионе зависит от конкурентоспособности районов, городов, отраслей, предприятий и организаций.

Устойчивость социальной политики зависит от степени противодействия тенденциям ухудшения демографической ситуации, негативным проявлениям депопуляции населения, обнищания большей части населения и резкому расслоению общества по уровню доходов, роста безработицы, межнациональным конфликтам и другим негативным процессам.

Главная роль в разработке и реализации программ развития социальной сферы и механизмов их реализации отводится органам исполнительной власти региона. Основой для принятия ими решений является сопоставление показателей развития социальной инфраструктуры с нормативными или определение фактического показателя, принятого для характеристики определённой отрасли социальной сферы. Кроме государственных органов власти, субъектом управления выступают различные социальные институты, сформированные и функционирующие в регионе.

Муниципальные органы власти занимают в этой системе особое место. Органы местного самоуправления в рамках своей компетенции осуществляют многогранную деятельность по управлению социальными процессами. Они, находясь наиболее близко к населению, в большей степени, чем другие органы власти владеют информацией о нуждах людей и способны повысить эффективность оказываемой социальной помощи, реализуя на практике принцип адресности. Следует также подчеркнуть, что практическая часть многих федеральных и региональных программ реализуется именно на муниципальном уровне.

На уровне регионов государственные и муниципальные органы власти, воздействуя на социальные потребности, должны активизировать весь вектор социальных процессов, протекающих в регионе. Создание институциональ-

ных и неинституциональных социально-экономических предпосылок вовлечения граждан, различных социальных групп и слоев в процесс реализации своих потребностей и интересов является важнейшим механизмом управления социальными процессами в регионе.

Обеспечение равных социальных условий для граждан вне зависимости от региона проживания требует выработки чёткого механизма перераспределения полномочий между регионами. При этом учитывается то обстоятельство, что стартовые возможности после образования Федерации для реализации социальных программ у регионов резко различаются. Сегодня в некоторых регионах (Чувашская Республика, Республика Марий Эл) составляется карта состояния развития социальной сферы, включая основные параметры социальной структуры, условий жизнедеятельности, включая характеристики социальной инфраструктуры. Такой документ называют социальным кадастром. Внутри региона социальный кадастр составляется для каждого населённого пункта. Сбор информации для заполнения социальных кадастров осуществляется с помощью переписей населения, а также других региональных исследований.

Таким образом, существует объективная необходимость в разработке единой методики сбора данных и на их основе формирование механизмов для осуществления современных технологий реализации социальной политики в регионе.

В *третьей главе - Современные технологии реализации социальной политики в регионе и пути их совершенствования* - анализируется опыт регионов по реализации социальной политики и определяются возможные пути её активизации.

Важнейшей целью постсоветских реформ было создание такой институциональной структуры общества, которая повышала бы жизнеспособность России и позволяла ей сохранять достойное место в быстро развивающемся и поляризующемся мировом сообществе. Одной из ведущих тенденций политического процесса в нашей стране явилась регионализация, которая сопровождалась «суверенизацией» национальных и территориальных образований, возникновением самостоятельных субъектов управления. В регионы переносится основной объём и тяжесть работ по восстановлению социально-экономического воспроизводственного процесса и, прежде всего, по осуществлению преобразований в социальной сфере. Приоритетная цель деятельности региональных органов власти - достижение достойного, максимально

возможного при данных условиях уровня жизни людей, удовлетворение их потребностей и интересов, защита прав и свобод граждан, обеспечение в обществе законности и правопорядка, социальной безопасности.

В регионах разрабатываются концепции и программы социально-экономического развития, социальные разделы планов развития районов, городов, населённых пунктов. К сожалению, сегодня ещё нельзя сказать о наличии комплекса механизмов разработки и реализации социальной политики с учётом специфики каждого региона. Более того, даже концепция развития различных типов регионов, региональные программы и поэтапные планы их реализации не всегда разработаны и не используются в большинстве регионов.

Социальная политика на уровне региона может стать эффективной лишь при её формировании на основе системного подхода, включающего в себя следующие этапы¹:

- формулировка целей;
- разработка понятийного аппарата;
- анализ причин и следствий;
- выработка путей и средств достижения целей;
- определение критериев оценки и механизмов принятия решений;
- разработка механизмов определения и процедур анализа состояния социальных процессов;
- составление перечня социальных услуг, социальных стандартов и норм, определяющих степень обеспечения социальных гарантий;
- разработка показателей социальной структуры и социальной инфраструктуры, норм обеспечения социальными услугами;
- разработка функциональных обязанностей субъектов социальной политики, определение механизма разграничения полномочий и ответственности в развитии социальной сферы каждого региона.

Эффективная социальная политика в регионе возможна при наличии соответствующих технологий её реализации.

Этимология термина «технология» состоит из двух древнегреческих слов «техне» - искусство, мастерство и «логос» - наука. Технология, с точки зрения инженерной мысли, - это совокупность приёмов и способов получения, обработки или переработки сырья, материалов, полуфабрикатов или изделий. Технологией принято также называть описание производственных

¹ Социальная политика. М., 2002. С. 136-137.

процессов, инструкций по внедрению, технологические правила, требования, карты и т.д. Для нормального хода производственного процесса необходимо строгое соблюдение последовательности технологических операций.

Социальные технологии, в свою очередь, представляют способ организации и упорядочения целесообразной практической деятельности, совокупность приёмов, направленных на определение или преобразование социального объекта, достижение заданного результата. Специфика социальных технологий заключается в том, что они алгоритмизируют деятельность и поэтому могут неоднократно использоваться для решения сходных задач, посредством профессиональной культуры.

В научной литературе имеется и расширительная трактовка социальной технологии. Так, С. Фурдей рассматривает её как особый вид социальной теории, которая после осмысления вопросов о качественной и количественной определённости общественного явления ставит и обосновывает вопрос о том, как, каким образом и в какой последовательности возможны специфические операции с результатами познавательной деятельности¹.

В диссертационном исследовании поддерживается позиция Ж. Тощенко, который считает, что трактовка социальных технологий наиболее близка к объяснению понятия организация, имея в виду процесс практической реализации того, что проработано на предыдущих ступенях управления².

Функционирование социальных технологий всегда связано с потребностью оптимизировать социальное управление, быстро и оперативно тиражировать социальные приёмы и механизмы их осуществления.

Понятия «региональная социальная политика» и «социальная политика в регионе» не являются синонимами. Под региональной социальной политикой понимается комплекс мер федеральных органов, направленных на социальное развитие регионов. Региональная социальная политика формируется Центром. Однако уже на стадии разработки концепции она должна представлять собой двухсторонний процесс взаимодействия федеральных и региональных структур. На практике она оказалась направлена на выработку стратегии социального развития на макроуровне, формирование единого социального пространства.

Социальная политика в регионе вырабатывается органами власти региона при участии местного самоуправления с учётом сформированной феде-

¹ Социальные измерения общественной жизни. Вып. 1. Ростов н/Д., 2000. С. 7.

² Тощенко Ж. Социология. М.: Прометей, Юрайт, 1998. С. 455, 457.

ральным Центром концепции региональной социальной политики¹. В настоящее время она направлена на практическую реализацию комплекса мер по развитию социальной сферы в регионе. Однако региональные органы власти и органы местного самоуправления призваны не только реализовывать социальную политику в пределах своих территориальных образований, но и формировать стратегию и тактику проведения социальных реформ на своей территории в пределах установленных полномочий и возможностей использования собственных средств. Конкретные направления социальной политики в регионе, технологии и механизмы их осуществления в значительной степени зависят от социально-экономического состояния и специфики территории.

Для сравнения показателей жизни различных регионов используются:

- показатели, характеризующие уровень благосостояния: доходы населения, общественные фонды потребления, общий объём потребления основных товаров, благ и услуг (на душу населения) обеспеченность разными видами социального и коммунально-бытового обслуживания, социального обеспечения;
- нормативные показатели количественной и качественной оценки потребностей населения: потребительский бюджет, нормативы социального обслуживания, основных видов потребления услуг, степень удовлетворения потребностей;
- показатели образа жизни: социальные условия жизни и труда населения, условия распределения благ и услуг, оценка имущества населения, количественная и качественная характеристика учреждения социального обслуживания, использование внерабочего времени, занятость и социальная стабильность, условия отдыха и физической культуры;
- результирующие показатели - рождаемость, смертность, естественный прирост, средняя продолжительность жизни, сальдо миграции, образовательный и культурный уровень населения.

В диссертационном исследовании приводится и анализируется динамика данных основных показателей.

Анализ зарубежного опыта формирования государственными и муниципальными органами социальной политики и технологий её реализации, показал необходимость исследования практики развития социально ориентированной рыночной экономики, называемой социальным рыночным хозяйством.

¹ Социальная политика. М., 2002. С. 137, 144-145.

Наиболее последовательная его реализации имела место в развитии послевоенной Германии, опыт которой детально рассматривается в третьей главе.

Трансформационные процессы, протекающие в настоящее время в России, охватывают все уровни общественной вертикали: федеральный, региональный, локальный, групповой, индивидуальный. При этом по мере спуска на нижние позиции подконтрольность этих процессов центральной власти снижается. Возникают несогласованности и расхождения в понимании конкретных вопросов, установки центральной власти нередко наталкиваются на прямое противодействие региональных и местных органов, сопротивление организаций и граждан. Свидетельством тому является многообразие общественных ситуаций, сложившихся в разных регионах страны.

Результаты проведённого исследования показали, что социальная поддержка населения должна стать более адресной. Так, распределение и использование трансфертов, - основы межбюджетных отношений, - не имеют целевого характера. Новый подход к организации технологий социальной политики требует, чтобы трансферты стали целевыми, порядок их использования — прозрачны, а поступления в регион - одноканальными.

Важным направлением реформирования социальной политики должно являться её дальнейшая муниципализация. По своей природе технологии осуществления социальной политики носят муниципальный характер, т.е. человек должен получать необходимую поддержку в той среде, где осуществляется его жизнедеятельность и легче оценить его реальный потенциал, состояние и потребности. Любой муниципалитет вне зависимости от предыстории и ситуации должен иметь возможность удовлетворять общественно обоснованные запросы населения в области социальных услуг. Естественно, не все муниципалитеты в состоянии это сделать самостоятельно. Для этого требуется реформирование системы межбюджетных отношений. Регионализация социальной политики позволит повысить контроль над расходованием бюджетных средств, дефицит которых усугубляется бессистемным, нерациональным проведением социальных мероприятий.

Становление рыночной экономики выдвинуло необходимость внедрения новых механизмов и соответствующих технологий осуществления социальной политики. Так, требуется чётко разграничить бесплатность и доступность предоставляемых социальных услуг. Следует закрепить на нормативном уровне, и открыто разъяснить населению, какие услуги продолжают ос-

таваться бесплатными, а какие - становятся платными, но должны быть доступны большинству граждан и каким образом государственные и муниципальные органы власти смогут их обеспечить.

Уже положено начало реформирования многих механизмов функционирования социальной сферы. Первоочередной задачей является восстановление в значительной мере утраченного контроля над использованием бюджетных средств, выделяемых для социальной сферы. Настоятельно необходимо вытеснить теневую систему оказания социальных услуг, базирующуюся на нелегальном использовании государственного имущества, нецелевым применением социальных ассигнований, неофициальной платности за социальные услуги и т.д.

Социальная политика должна не навязываться обществу властью, а стать результатом соглашения всех конструктивных политических сил, всех сторон социального партнёрства. Она всё больше должна трансформироваться из государственной социальной политики в общенародную, включающую взаимодействие семей, общественных объединений, предпринимателей и государства. Это позволит восстановить доверие народа к властным структурам, направить ресурсы на общенациональное возрождение, создать конкурентоспособное общество.

Назрела необходимость в создании системы независимой социальной экспертизы и её институционального обеспечения, роль которых в настоящее время, в определённой степени, выполняют средства массовой информации. Основной её задачей должна стать проверка предлагаемых управленческих решений на предмет их эффективности по удовлетворению потребностей, влияния на повышения уровня жизни населения.

Важным направлением реформирования социальной политики должен явиться учёт регионального фактора при проведении соответствующих преобразований.

В *заключении* диссертации сформулированы основные результаты проведённого исследования.

По теме исследования соискателем опубликованы следующие работы:

1. Шумеев В.Г. Социальная политика в регионе: концепция и основные механизмы реализации. Монография. Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2004. - 10 п.л.
2. Шумеев В.Г. Чем управляет власть? // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2001. № 2. - 0,5 п.л.
3. Шумеев В.Г. Взаимодействие местного и регионального уровней власти в решении социальных проблем населения // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2002. № 1-2. - 0,5 п.л.
4. Шумеев В.Г. Решение социальных проблем города - составная часть обеспечения устойчивого развития региона // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2003. № 3. - 0,5 п.л.

Подписано в печать 5.11.2004. Формат 60х84/16. Гарнитура Times New Roman.

Усл. п.л. 1,2. Тираж 100 экз. Заказ № 47/11

Ризограф СКАГС. 344002, Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70.

№ 2 1 9 5 6

РНБ Русский фонд

2005-4
19303