

43

**СОВРЕМЕННАЯ ГУМАНИТАРНАЯ АКАДЕМИЯ**



003052024

*На правах рукописи*

**КАМПАНА АЛТУНА** *Алан Дмитриевич*

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРОГРАММИРОВАНИЕ  
В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ:  
ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

**Специальность 22.00.08 – Социология управления**

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

**МОСКВА – 2007**

Диссертация выполнена на кафедре социологии управления  
Современной гуманитарной академии

Научный руководитель: доктор философских наук, профессор  
**Андрющенко Евгений Григорьевич**

Официальные оппоненты: доктор социологических наук,  
профессор  
**Петрова Татьяна Эдуардовна**

кандидат социологических наук  
**Щедрина Ольга Валерьевна**

Ведущая организация: **Московский государственный  
технологический университет  
«Станкин»**

Защита диссертации состоится 21 февраля 2007 года в 12 часов на  
заседании диссертационного совета К 521.003.01 по социологическим и  
философским наукам в Современной гуманитарной академии по адресу:  
115114, г. Москва, ул. Кожевническая, д. 3, ауд. 410, зал заседаний.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Современной  
гуманитарной академии.

Автореферат разослан «19» января 2007 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат философских наук



В. Г. Голобоков

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** В современном российском обществе и государстве реализуются экономическая, социальная, административная, муниципальная и иные виды реформ. В этих условиях особую актуальность приобретают проблемы соответствия целей реформирования социальным критериям, оценкам социальной эффективности самих результатов реформирования. Значительную роль в реализации такого рода задач выполняет социологическое знание, позволяющее анализировать государственно-политические проекты с точки зрения их адекватности базовым потребностям и интересам социальных групп, общностей, осуществлять социальную экспертизу важнейших государственных управленческих решений, а также научное обоснование оперативного внесения корректив в государственные целевые комплексные программы.

В этом смысле проблемы государственного управления объективно оказываются в центре внимания современного социологического знания. С точки зрения социологии управления, государство остается важнейшим субъектом социального управления, осуществляющим регулирование общественных отношений, при котором формируется, поддерживается и воспроизводится комплекс благоприятных условий (экономических, социальных, политических, культурно-идеологических) существования индивидов, социальных групп, общностей, происходит удовлетворение жизненно важных социальных потребностей и интересов людей (населения). Вместе с тем, в рамках социологии не может не осуществляться постоянное соотнесение самих целей государственного управления с реальными темпами социально-экономического развития, воспроизводства личности, социальных групп, общностей, социокультурной динамикой, уровнем адаптивных способностей и возможностей общества.

Так, в соответствие со ст. 7 Конституции страны, Российская Федерация провозглашена социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.<sup>1</sup> Между тем, фактическая утеря социальных ориентиров в государственной политике России в 90-е годы XX в., недооценка роли именно социальных факторов в государственном управлении сделали указанное конституционное положение во многом декларативным, стали причинами различных социальных конфликтов и кризисов в стране. Десоциализация государственного управления, самоустранение государства от реализации широкомасштабных социальных преобразований, регулирования эквивалентности развития социальной и экономической сфер обернулись дезинтеграционными процессами, демографическим кризисом, ростом социальной аномии (размытостью

---

<sup>1</sup> См.: Конституция Российской Федерации. – М., 1998. С. 19.

идентичностей, социальных статусов, ролей, позиций), снижением уровня социального контроля, ростом безработицы, общеуголовной преступности, доминированием партикулярных и групповых целей над общенациональными интересами. На данные проблемы было обращено пристальное внимание Президента Российской Федерации В.В. Путина в очередном ежегодном послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2006 года.<sup>2</sup>

В указанный период (в силу доминирования одномерных представлений о рыночных саморегуляторах и подчиненной роли государства) произошло резкое снижение и научного интереса к проблематике, связанной с комплексным государственным программированием в социальной сфере, ограничение организационных возможностей участия социологического сообщества в экспертизе важнейших государственных управленческих решений на соответствие общественным потребностям и интересам.

В этом смысле можно вести речь об актуальности задач, связанных:

во-первых, с концентрацией государственного управления страны в процессах выработки общенациональных целей, управленческих решений вокруг собственно социальных приоритетов: благосостояние, качество жизни, занятость, общественная безопасность, мир, стабильность социальных институтов, гарантированный уровень социальных расходов, социальная ориентация производства, сильная социальная политика. Это позволяет осознать, что именно в социальных факторах заложены мощные средства оживления производства, оздоровления общества, предотвращения конфликтов, возникающих в ходе любого реформирования. Прямым подтверждением важности указанных вопросов являются последние социальные инициативы главы российского государства В.В. Путина, ставящие в центр внимания законодательной и исполнительной властей вопросы образования, жилья, здоровья нации, а также реализацию на всех уровнях организации государственной власти соответствующих указанным социальным приоритетам целевых проектов общенационального значения<sup>3</sup>;

во-вторых, с интенсификацией изучения теоретических, методологических и праксеологических оснований комплексного государственного программирования в социальной сфере в предметной области социологии управления. Можно утверждать, что государственное управление, обретая вид и форму конкретных социальных проектов (программ), становится практическим средством осуществления активной социальной политики, охватывающей, по сути, все стороны социальной

---

<sup>2</sup> См.: Послание Президента Российской Федерации В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации. Российская газета. 10 мая 2006 г.

<sup>3</sup> Речь, в частности, идет о таких приоритетных национальных проектах, как «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», «Образование», «Здоровье», «Развитие агропромышленного комплекса» и других.

жизни, все области социальной сферы, а социальная политика становится главной, основной областью самореализации и материализации потенциала государственного управления;

в-третьих, с потребностью совершенствования научного и методического обеспечения деятельности федеральных и региональных органов государственной власти и управления, информационной основы для ведения аналитической работы, позволяющей адекватно оценивать состояние и эффективность разрешения социальных программ;

в-четвертых, с необходимостью проектирования системы социологического обеспечения государственного программирования в социальной сфере, связанного с разработкой организационно-нормативной базы ее функционирования, приоритетных направлений исследований, механизмов включения в процессы подготовки и выработки государственных управленческих решений, ресурсного обеспечения.

В этой связи особое значение приобретают вопросы, связанные с дальнейшим формированием концептуальных оснований комплексного целевого программирования в социальной сфере.

**Состояние разработанности проблемы.** Научные исследования в области государственного программирования в социальной сфере уже долгие годы являются пристальным вниманием научной мысли. Особый интерес к проблемам государственного программирования в социальной сфере возник в связи с разработкой, главным образом в странах Западной Европы, теории социального государства (А. Абендрот, Х. Байер, Б. Венер, Г. Геллер, К. Ленк, Ф. Нойманн, Г. Риттер, М. Спикер и другие).

В последние годы разработка проблем государственного программирования в социальной сфере осуществляется такими отечественными экономистами и социологами, как Г. Осадчей, А. Вояжиной, Л. Герцбергом, Р. Гринбергом, А. Дмитриевым, Е. Жильцовым, В. Жуковым, И. Зайцевым, В. Любовным, Микульским, О. Пчелинцевым, В. Радаевым, А. Салженицыным, Г. Шимом, Л. Якобсоном и другими. В частности, вопросам специфики, сущности и содержания государственного воздействия на социальную сферу большое место уделяется в трудах Л. Гуслякова, В. Ковалева, В. Кувшинникова, В. Лексина, В. Лукова, Г. Осипова, М. Перфильева, В. Рахманова, В. Роговина, В. Рожина, З. Саралиева, И. Слепенкова, П. Павленка, Е. Холостовой, В. Худовердяна, А. Шевцова, Е. Ярской-Смирновой и других. В указанном контексте различные аспекты социального обеспечения, социальной защиты населения рассматриваются в работах Е. Андрищенко, М. Делягина, В. Комаровского, П. Кудюкина, В. Милецкого, Н. Римашевской, Е. Шестакова и других.

Вместе с тем, применительно к условиям диверсификации отношений и структуры собственности, трансформации функциональной нагрузки самого государства в рыночной экономике, совершенствованием основ российского федерализма, предполагающим поиск оптимальной модели перераспределения ответственности между федеральным центром и

регионами в решении комплекса социально-экономических проблем, вопросы, связанные с целевым государственным программированием в социальной сфере приобретают все новое звучание, требуют новых подходов к своему осмыслению. Это обуславливает актуальность дальнейшей разработки широкого круга проблем, связанных с исследованием эволюции теоретических, методологических и праксеологических аспектов государственного программирования в социальной сфере, зарубежного опыта, особенностей и проблем его адаптации в практику государственного управления в современной России на различных уровнях его организации – федеральном и региональном.

**Объектом исследования** является совокупность общественных отношений в системе государственного управления, связанная с вопросами научно обоснованного влияния на социальную сферу общества, ее отдельные подсистемы на базе использования программно-целевого подхода.

**Предметом исследования** являются принципы, методы, технологии государственного программирования как функции и способа государственного управления в социальной сфере, особенности его применения в условиях формирования рыночных институтов в Российской Федерации, а также комплекс организационно-управленческих проблем, связанных с реализацией приоритетных национальных проектов «Образование», «Здоровье», «Доступное и комфортное жилье – гражданам России».

**Гипотеза исследования.** В условиях формирования в стране институтов гражданского общества, рыночной экономики, правового государства востребована новая модель и методология государственного программирования в социальной сфере, ориентированная на выработку действенных механизмов интеграции ресурсов государственных, негосударственных, частных, общественных организаций, а также ведомственных, отраслевых и региональных интересов для решения острейших социальных проблем – обеспечения граждан доступным жильем, повышения уровня и качества образования, доступности первичной медико-санитарной помощи - как на уровне федерации в целом, так и ее субъектов. Важнейшим условием повышения научной обоснованности государственных социальных проектов и программ, достижения с их помощью социальных целей и результатов является создание системы социологического сопровождения государственного программирования, обеспечивающей не только комплексную диагностику социальных проблем, но и выверку государственных управленческих решений на собственно социальные критерии и меры.

**Методологическую основу исследования** составили фундаментальные положения теории систем, концепции постиндустриального общества, принципы институционального анализа и теории рационального выбора. При этом автор руководствовался требованиями основополагающих гносеологических принципов восхождения

от абстрактного к конкретному, единства исторического и логического в познании. Большое внимание уделено методологическим аспектам теории государственного управления, а также научным подходам, связанным с изучением природы и специфики государственного программирования в условиях рыночной экономики.

Названные методологические основания являются условием социологического анализа государственного программирования, рассмотрения практики его реализации в зарубежных странах, показа особенностей и тенденций его применения в современной России. Социологический анализ позволяет дать современное представление о теоретических, методологических и методических основаниях государственного программирования, его предпосылках, выявить специфику реализации государственного программирования с учетом закономерностей развития социальной сферы общества как объекта управляющей системы, раскрыть компоненты содержания последней и на этой основе проанализировать практику государственного программирования в социальной сфере в современной России.

**Методы исследования.** В работе использовались как общенаучные методы (системный, функциональный, структурный, причинный, историко-генетический), так и специальные (типологический и сравнительный анализ, ситуационный подход, статистический анализ, экспертный опрос).

**Эмпирическую базу исследования** составили результаты отечественных и зарубежных исследований теоретических и методологических проблем государственного программирования в социальной сфере, данные национальной статистики о ходе реализации ряда комплексных целевых программ в области образования, обеспечения жильем, охраны здоровья на федеральном и региональном уровнях, контент-анализа официальных государственных документов, а также экспертного опроса ряда государственных гражданских служащих Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации, непосредственно занятых в области государственного программирования (проведен автором в 2005 году. Опросом было охвачено 30 человек. Респондентам было задано 12 базовых вопросов, охватывающих наиболее проблемные области и направления государственного программирования в социальной сфере страны).

**Целью исследования** является социологический анализ теоретических, методологических и праксеологических оснований государственного программирования в социальной сфере вообще, а также в ее отдельных направлениях - в области образования, обеспечения жильем, охраны здоровья.

**Научная задача** заключается в выработке научно-практических рекомендаций, направленных на совершенствование государственного программирования в социальной сфере на федеральном и региональном уровнях организации государственной власти.

Для достижения цели определяются следующие задачи исследования.

### **Задачи исследования:**

- выявить особенности социальной сферы как объекта государственного управления;
- проанализировать специфику государственного программирования в социальной сфере, а также в ее отдельных областях - образовании, обеспечении жильем, охране здоровья, защите инвалидов, детей;
- раскрыть технологические особенности формирования и реализации комплексных целевых государственных программ, направленных на оптимизацию социальных отношений;
- продемонстрировать возможности государственного целевого программирования в социальной сфере на федеральном уровне;
- показать проблемы и способы реализации региональных комплексных социальных программ;
- обосновать необходимость создания единой системы социологического сопровождения процессов выработки и реализации государственных целевых программ в социальной сфере;
- выработать предложения, направленные на совершенствование методологии государственного целевого программирования в социальной сфере.

**Научная новизна работы** заключается в том, что в ней на основе социологического анализа государственного программирования в социальной сфере вообще, а также в ее отдельных областях – образовании, обеспечении доступным жильем, охране здоровья – разработаны подходы к его совершенствованию в условиях поиска оптимальной модели разграничения ответственности между федеральным центром и регионами в решении важнейших социально-экономических проблем. Это позволило трактовать государственное программирование как технологию, способную обеспечить долгосрочные перспективы развития социальных объектов, а также их функциональную насыщенность, позволяющую формулировать исходные цели, анализировать современное положение дел и данные, полученные на основе экспертных заключений и поисковых прогнозов, выявлять варианты решения задач. В процессе реализации основной цели и связанных с ней исследовательских задач, в диссертации были получены следующие, имеющие научную новизну, *результаты*:

- проанализированы особенности развития и функционирования социальной сферы жизнедеятельности общества как важнейшего объекта государственного управления. Это позволило утверждать о том, что качество основных параметров социальной подсистемы общества зависит от состояния экономических, политических, организационно-управленческих, правовых и иных факторов; сформулировать требование комплексного обоснования социальных проектов, системного подхода к решению социальных вопросов;
- выявлены особенности комплексного целевого государственного программирования в социальной сфере, как технологии, задачи которой заключаются в выработке организационных моделей решения социальных

проблем, координировании механизмов их реализации, определении и фиксации основополагающих приоритетов государственной социальной политики, достижении конечного социального результата, взаимоувязке социальных, материальных и финансовых ресурсов, согласовании и обеспечении комплексности решения отраслевых и региональных задач в социальной сфере;

– исследованы технологические особенности государственного программирования в аспектах выработки и реализации государственных социальных программ, в частности, в области образования, обеспечения доступным жильем, охране здоровья, защиты инвалидов, детей. Это позволило представить их как внутренне согласованную, упорядоченную, координированную и субординированную систему методов, средств, процедур целенаправленного воздействия на социальную сферу жизнедеятельности общества с целью повышения ее эффективности, переключения с решения сугубо утилитарных задач на обеспечение более высокой полноты удовлетворения конечного спроса населения в необходимых товарах и услугах, повышение качества его жизни;

– на основе анализа хода реализации ряда приоритетных национальных проектов и программ («Образование», «Здоровье», «Дети России», «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» и др.) выявлены основные организационно-управленческие проблемы, препятствующие достижению намеченных целей и задач в указанных областях: недостаточный уровень подготовки кадров, ответственных за реализацию проектов; нехватка финансирования для кардинальной модернизации социальной сферы (например, возникающие трудности на региональном уровне по монетизации льгот в связи с определенным сокращением перечисления субвенций из федерального центра); высокий уровень коррупции в сфере образования, здравоохранения, жилищного строительства; нормативная неурегулированность взаимоотношений между федеральным центром и регионами, финансовыми органами и государственными организациями, отвечающими за образование, охрану здоровья, жилищное строительство; отсутствие четких нормативов в указанных областях, порядка взаимодействия между органами государственной власти в области обмена информацией о различных категориях граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, дополнительном медицинском обслуживании, образовательных услугах и т.д. Это позволило сформулировать научно-методические рекомендации, направленные на решение названных проблем, совершенствование нормативной правовой базы, регламентирующей реализацию приоритетных проектов на федеральном уровне;

– на основе анализа некоторых целевых региональных программ («Юг России», «Программа развития Калининградской области», «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья», «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской

Федерации», «Социально-экономическое развитие Республики Татарстан» и др.), а также особенностей реализации приоритетных национальных проектов в субъектах Российской Федерации показаны основные проблемы в государственном программировании в социальной сфере на региональном уровне: сохранение планирования «сверху», препятствующего оперативному удовлетворению заявок на необходимые материально-технические средства для регионов; недостаточность организационно-управленческих полномочий в распоряжении финансовыми средствами региональными властями; несовершенство федерального законодательства, регламентирующего порядок выплат пособий на местах, а также несоответствие его норм реальным рыночным условиям и ценам; неразвитость финансово-кредитных организаций, сдерживающая долгосрочное кредитование населения и т.д. Это позволило выработать научно-практические рекомендации, направленные на совершенствование государственного программирования на региональном уровне, оптимизацию нормотворческой деятельности в указанной области;

– обоснована потребность в создании единой системы социологического сопровождения (обеспечения) процессов выработки и реализации государственных целевых программ на федеральном и региональном уровнях. Это позволило сформулировать основные принципы, цели, задачи и направления социологического обеспечения государственного программирования; продемонстрировать его важность в решении социальных проблем государственного управления, как во внешнем, так и внутреннем контуре; обосновать необходимость нормативного правового закрепления статуса, целей, задач, функций и полномочий института социологической экспертизы государственных социальных программ.

#### **Положения, выносимые на защиту:**

1. Обоснование выработки новых подходов к разработке и реализации социальных программ в Российской Федерации на федеральном и региональном уровнях организации государственной власти, соответствующих диверсифицированному характеру отношений собственности, сложной модели распределения компетенции между федеральным центром и субъектами федерации, способствующих формированию многоканальной системы ответственности в социальной сфере.

2. Разработка организационной модели решения социальных проблем в целом, а также ряда частных проблем, связанных с развитием образования, обеспечения граждан доступным жильем, охраны здоровья, защиты инвалидов и детей - на федеральном и региональном уровнях организации государственного управления, предполагающей выработку и реализацию координационных механизмов, взаимовязку ресурсов, согласование федеральных и региональных целей и задач в социальной сфере.

3. Авторские предложения по совершенствованию технологического и организационного обеспечения государственного программирования в социальной сфере, подразумевающие оптимизацию системы оперативной

диагностики новых социальных потребностей различных общественных групп, создание специализированных банков данных о различных слоях населения, подготовку специалистов в области оценки результатов целевых программ; выработку адекватных средств их удовлетворения (расширение учреждений социальной поддержки населения, разработка и внедрение инновационных реабилитационных технологий и т.д.), а также создание федерального агентства по пространственному развитию как единого государственного заказчика целевых социальных программ «нового поколения».

4. Рекомендации, направленные на совершенствование программирования на федеральном и региональном уровнях организации государственного управления, связанные с выработкой конкретных мер по социальной поддержке различных слоев населения страны и конкретных регионов в условиях быстро изменяющейся социально-экономической, культурной и политической обстановки (научное обоснование согласованности государственных, ведомственных и региональных программ в методологии, принципах координации работ, инвестировании и финансировании в центре и регионах, целевого использования средств и ресурсов в наиболее приоритетные социальные проекты и т.д.).

5. Авторская трактовка эффективности целевых государственных социальных программ, под которой понимается достижение целей социального программирования, связанное с содержанием и качеством деятельности органов государственной власти и управления, а также результатов, отвечающих требованиям социального государства. Эффективность социального программирования есть неотъемлемая характеристика эффективности государственного управления, рассматриваемая как источник, причина, побудитель, обуславливающие соответствие состояния и иных качественных параметров органов государственного управления предъявляемым к ним обществом требованиям в социальной сфере. Оценка эффективности целевого социального программирования должна осуществляться комплексно с учетом ее различных аспектов, включая затратно-экономические, технологические и технические, не смешивая их и не подменяя ими приоритет критериев достижения собственно социальных целей и удовлетворения потребностей населения в расширенном воспроизводстве.

6. Обоснование необходимости создания единой системы социологического сопровождения процессов выработки и реализации государственных целевых программ в социальной сфере, включающей в себя организационно-правовые (цели, задачи, процедуры, нормативная база, ресурсное обеспечение – кадровое, материально-техническое, информационное) и научно-методические (концепция, приоритетные направления деятельности, научный инструментарий) составляющие.

**Достоверность полученных результатов, их обоснованность и надежность подтверждаются использованием методологии комплексного**

подхода к исследованию проблем государственного программирования в социальной сфере; обобщением и введением в научный оборот новых теоретических (уточнение целей и задач социального программирования в новых социально-экономических условиях, определение приоритетных подходов и методов программирования, определение критериев оценки социальной эффективности государственных программ и т.д.) и эмпирических материалов (результаты экспертных опросов государственных гражданских служащих, обобщение данных отечественной и зарубежной статистики в области государственного программирования), связанных с вопросами организации деятельности органов государственной власти федерального и регионального уровней в решении социальных проблем

**Теоретическая значимость** диссертации заключается в том, что выводы и положения, сформулированные автором, касающиеся разработки новых подходов к социальному программированию на федеральном и региональном уровнях организации государственной власти, обоснования организационной модели и координационных механизмов решения социальных проблем, создания единой системы социологического сопровождения процессов выработки и реализации государственных целевых программ и т.д., способствуют расширению и углублению имеющихся в современной науке представлений относительно государственного программирования в социальной сфере, особенно в условиях формирования в Российской Федерации институтов рыночной экономики и гражданского общества.

**Практическая значимость** диссертации заключается в том, что выводы и рекомендации, содержащиеся в ней, могут быть использованы в практике государственного управления на федеральном и региональном уровнях в качестве методологического инструментария при выработке и реализации социальных программ. Материалы диссертации также могут быть использованы при подготовке учебных курсов по социологии управления, теории государственного и муниципального управления, положены в основу спецкурса по соответствующей проблематике для студентов высших учебных заведений.

**Апробация работы.** Основные положения и результаты диссертации представлены в пяти публикациях, прошли апробацию на III Всероссийской научно-практической конференции «Экономическое и социальное развитие регионов России» (Пенза, 2006). Материалы диссертационного исследования, связанные с рекомендациями по усилению межотраслевых принципов и подходов в сфере государственного программирования, внедрены и используются в управленческой деятельности Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации.

**Структура диссертации.** Диссертация состоит из введения, двух глав, шести параграфов, заключения, библиографического списка, приложений.

## **II. СТРУКТУРА И СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, степень ее научной разработанности, определяются объект, предмет, цели, задачи исследования, теоретическая и практическая значимость, научная новизна, формулируются положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации и внедрении полученных научных результатов.

В первой главе диссертации «Теоретико-методологические основы государственного программирования в социальной сфере» анализируются сущность и содержание государственного программирования в социальной сфере; исследуются противоречия и проблемы государственного программирования, а также технологические аспекты государственного программирования в социальной сфере.

В первом параграфе первой главы «Социальная сфера как объект государственного программирования» отмечается, что социальная сфера жизни общества является важнейшим объектом изучения социологии. Вместе с тем, с точки зрения социологии управления, актуальным представляется изучение принципов, подходов, приоритетов развития социальной сферы, формулируемым и закрепляемым в социальной политике государства. Социальная сфера характеризуется рядом взаимосвязанных и взаимозависимых параметров, к которым относятся: социальное положение человека (групп), определяемое уровнем социальной свободы личности; эффективность системы социальной защищенности человека (например, от неблагоприятных последствий проводимых реформ, кризисов, структурных перестроек); характер взаимосвязи (сопряжения) личных, групповых и общественных интересов; уровень социальных потребностей и степень их удовлетворения; условия труда, быта, досуга людей (степень их соответствия стандартам современного общества); состояние социальной структуры, отношений между группами, слоями, общностями; социальный климат в обществе (благоприятный или конфликтогенный); состояние экологической безопасности общества.

Основные задачи государственного управления в социальной сфере, по мнению автора, заключаются в разработке и реализации таких социальных проектов и программ, которые ориентировались бы на развитие стимулов социальной активности населения, адаптивных поведенческих установок, ориентаций на сотрудничество, партнерство, взаимопомощь во взаимоотношениях между группами, ненасильственное разрешение конфликтов.

Далее выделяются приоритетные направления государственного управления в социальной сфере. Отмечается, что одной из наиболее существенных в социальной политике государства является разработка действенных программ регулирования распределительных отношений на принципах соблюдения социальной справедливости. Отмечается, что важнейшим направлением социальной политики государства является

выработка эффективных технологий развития социальной структуры общества. Реформирование всех сторон общественной жизни обуславливает важность проблемы, связанной с формированием системы коллективной ответственности в реализации социальной политики, развитии различных форм общественной кооперации в процессах социального обеспечения населения. Речь должна идти о концепции социальной политики, которая была бы основана на разделении социальной ответственности между государством, бизнесом, общественными организациями, семьями и отдельными индивидами, создании разветвленной службы социальной защиты, формировании всевозможных благотворительных организаций.

Кроме того, в государственной социальной деятельности к важным направлениям отнесены: создание, поддержание и совершенствование механизма перераспределения доходов в пользу малообеспеченных слоев населения, т.е. выполнение функции вспомоществования; совершенствование системы пенсионного обеспечения, характеризующейся (как это принято в развитых странах) многоуровневой структурой; развитие системы государственного социального страхования, включающего в себя такие позиции, как страхование по старости, по случаю потери кормильца, по нетрудоспособности, медицинское страхование пенсионеров и инвалидов, по случаю безработицы; реализация комплекса мер, направленных на стабилизацию демографической ситуации, снижения уровня смертности и повышения уровня рождаемости, разработку социальных программ охраны материнства и детства, совершенствование здравоохранения, укрепления семьи.

Во втором параграфе первой главы «Сущность и содержание государственного программирования» отмечается, что практика применения программного подхода сегодня стала достаточно распространенной практически во всех странах мира. Так, в советский период в стране осуществлялась активная разработка региональных и локальных программ (на мезо- и микроуровне), направленных на достижение целей, имеющих особо важное значение для регионов, предприятий (программы реконструкции, развития отраслей промышленности, освоения северных территорий и т.д.).

В Российской Федерации также осуществляется разработка и реализация целого комплекса федеральных целевых комплексных программ. Они финансируются за счет как государственного бюджета, так и местных бюджетов, внебюджетных источников, привлекаемых под государственные гарантии. Утверждается, что государственное программирование позволяет осуществлять разработку концепции будущих преобразований на основе социальных целей, критериев и мер. Их достижение должно способствовать не просто обеспечению социальной защиты населения и социальных гарантий, но и качественному развитию социальных отношений, повышению роли человека (групп) в обществе, развитию их социальных качеств, трудовой и общественной активности.

Отмечается, что для решения социальных проблем как в стране в целом, так и в отдельных её регионах сегодня крайне необходим комплексный подход. Его основной целью должны стать разработка и дальнейшая реализация в практику государственного управления комплексных целевых социальных программ. Подчеркивается, что проведенный автором анализ реализации ряда комплексных целевых программ в социальной сфере позволяет говорить об их невысокой эффективности. В первую очередь это объясняется недостаточной научной проработанностью системы их подготовки. Методика разработки комплексных социальных программ разнообразна и зачастую не базируется на научной основе, что приводит к тому, что они имеют декларативный характер, их содержание не вытекает из реально сложившейся обстановки в стране и регионах, не опирается на необходимые прогнозы.

Кроме того, выделяется также целый ряд недостатков в сфере государственного программирования. Эти недостатки связаны с механизмом разработки, экспертизы, принятия и реализации соответствующих программ. Также эти недостатки обусловлены слабой концептуальной разработанностью стратегических и тактических аспектов решения социальных проблем; допущением на федеральном уровне необоснованного разрыва в сроках реализации программ; недостаточным кадровым обеспечением разработки проектов социальных программ; структурными недостатками самих программ; некорректным определением соответствующих программных целей или не определением их вовсе; низким уровнем дифференциации в рассматриваемых программах мер разрешения социальных проблем, что преимущественно обусловлено неправильной структурой данных программ, провоцирующей угрозу дублирования таких мер во всех программных разделах; неэффективным решением в программах проблемы соединения усилий государства и гражданского общества в решении комплекса социальных вопросов.

Отмечается, что многие аспекты программного планирования, например, структура и содержание программ, не имеют достаточного научного обоснования. Нет единого эффективного типа организационной структуры управления разработкой и реализацией программы. Слабо определены назначение и место комплексных мер решения социальных вопросов в системе управленческих решений. Не находят своего практического применения при составлении федеральных и региональных социальных программ методологические основы государственного управления в социальной сфере. Практически отсутствует научное и методическое обеспечение деятельности федеральных и региональных органов государственной власти и управления, а информационная основа для ведения аналитической работы, представленная известными формами статистической отчётности и информационными картами, не позволяет адекватно оценивать состояние и эффективность разрешения социальных программ.

**В третьем параграфе первой главы «Технология государственного программирования» подчеркивается, что, говоря о технологической стороне государственного программирования, следует акцентировать внимание на соблюдении ряда основополагающих принципов: системность, комплексность, научность, реалистичность, территориальность, определенность, функциональность. Отмечается, что технология государственного программирования начинается с постановки социальных целей, которые должны быть достигнуты в ходе решения той или иной задачи.**

Подчеркивается, что при постановке целей необходимо придерживаться некоторых правил: цели и задачи должны быть максимально интенсивными, но достижимыми; все цели должны быть четко распределены во времени и иметь конкретное выражение; характер целей должен соответствовать характеру и предназначению деятельности государственных организаций; цели должны быть реальными, иначе психологически они теряют свой смысл в качестве мотиваторов деятельности государственных служащих. Кроме того, цели должны быть социально обоснованными, не носить узкокорпоративного характера, т.е. базироваться на понимании новой парадигмы приоритетов социального развития, являющихся атрибутами гражданского общества и социального государства.

Подчеркивается, что разработка программы – сложный поисковый этап в технологическом процессе, конечным пунктом которого является «дерево» взаимосвязанных государственных проблем в социальной сфере, построение шкалы приоритетности их решений. Создать такое «дерево» можно лишь на основе сопоставления множества «сеток» (матриц) взаимного влияния социальных проблем. Методики их построения разнообразны и зависят как от характера исходной информации, так и от приоритетов разработчиков, однако функции и принципы построения сходны.

Важнейшей стадией социального программирования является контроль и коррекция. Контроль и коррекция бывают непрерывными и плановыми. Непрерывные контроль и коррекция подразумевают доработку базовых данных программы ее авторами и исполнителями. Потребность в этом возникает при изменении социально-экономической ситуации, внедрении новых технологий, утверждении иных приоритетов государственной политики, принятии новых нормативно-законодательных актов и т.д. Кроме того, отклонения в реализации программы или ошибки в ней могут постепенно выявляться в процессе деятельности.

Во второй главе диссертации «Проблемы реализации государственного программирования в социальной сфере» исследуются вопросы, связанные с особенностями реализации государственного программирования на федеральном и региональном уровнях организации государственной власти, а также вопросы социологического обеспечения государственного программирования.

**В первом параграфе второй главы «Особенности программирования в социальной сфере на федеральном уровне организации государственного управления»** отмечается, что в соответствии с предоставленными полномочиями, федеральные органы власти Российской Федерации разрабатывают государственные программы в социально-экономической сфере. В свою очередь, государственные программы являются формами государственного регулирования данной сферы. В связи с недостаточностью государственных ресурсов, роль и значение государственных программ в реализации государственной политики по развитию социальной сферы будет оставаться высокими. Это во многом объясняется тем, что программно-целевой подход позволяет обеспечивать: минимизацию неблагоприятных пропорций, структуры, тенденций развития социальной сферы; комплексность решения возникшей социально-экономической, научно-технической и природно-экологической проблемы, требующей межотраслевой и межрегиональной координации программных мероприятий; достижение необходимых целей социального развития, исходя из существующего уровня взаимосвязей между уровнями государственного управления, хозяйствующими субъектами и т.д.; скоординированное использование финансовых и материальных ресурсов различной ведомственной, отраслевой, региональной и иной принадлежности для достижения особо важной социальной цели (федеральной, региональной или муниципальной значимости).

Далее подробно исследуются особенности реализации целого ряда приоритетных социальных проектов («Образование», «Здравоохранение», «Доступное и комфортное жилье – гражданам России»).

Так, например, приоритетный национальный проект «Образование» включает следующие направления: «Поддержка и развитие лучших образцов отечественного образования», «Внедрение современных образовательных технологий», «Создание национальных университетов и бизнес-школ мирового уровня», «Повышение уровня воспитательной работы в школах» и «Развитие системы профессиональной подготовки в армии». По направлению «Поддержка и развитие лучших образцов отечественного образования» основными блоками мероприятий являются: стимулирование вузов и общеобразовательных учреждений, активно внедряющих инновационные образовательные программы; государственная поддержка талантливой молодежи; поощрение лучших учителей. По направлению «Внедрение современных образовательных технологий» основными мероприятиями являются: разработка и размещение в открытом доступе в сети Интернет информационных образовательных ресурсов, подключение школ к сети Интернет, приобретение и поставка в общеобразовательные учреждения компьютерного оборудования, а также оснащение школ учебно-наглядными пособиями и оборудованием. По направлению «Создание национальных университетов и бизнес-школ мирового уровня» основными мероприятиями являются: создание к 2008 году в России двух университетских центров на 30

тыс. мест каждый - в Южном и Сибирском федеральных округах, а также двух бизнес-школ (по 500 мест каждая) в московском регионе и г. Санкт-Петербурге. По направлению «Повышение уровня воспитательной работы в школах» основным мероприятием является выплата дополнительного ежемесячного денежного вознаграждения за классное руководство, включая учителей начальных классов.

К основным проблемам реализации проекта относятся следующие: предложенные на ближайшие три года меры дают лишь общее направление глубоким переменам в системе образования; средства, выделенные на национальный проект, не такого объема, чтобы что-то кардинально в образовании сдвинуть; в значительной части профессионального сообщества продолжает сохраняться ощущение, что у государства отсутствует четко выраженная образовательная стратегия; по поводу обсуждаемого национального проекта много критических отзывов со стороны специалистов, т.е. сохраняется колоссальный барьер недоверия между обществом и государством по данному вопросу; продолжает нарастать элитарность в системе образования, она становится все более закрытой. Нарастает коррумпированность в системе образования; наблюдается стремительное старение педагогических кадров.

Автором вносятся следующие предложения по совершенствованию программирования в образовательной сфере:

1. В национальном проекте, связанном с повышением качества образования, важно отследить всю цепочку подготовки высокообразованной молодежи, начиная с дошкольного обучения и заканчивая высшей школой. В ближайшие годы число выпускников средних школ будет меньше, чем сегодняшний прием в вузы. Необходимо четко продумать уже сегодня количество вузов и профиль готовящихся выпускников. Предстоит устранить диспропорцию между запросами, которые диктуются переходом на инновационно-инвестиционный путь развития, и перечнем готовящихся специалистов.

2. Существенные сдвиги в системе российского образования невозможны без кардинального улучшения материально-технического, финансового и организационного обеспечения ее развития и функционирования. Снабжение образовательных учреждений средствами вычислительной техники, средствами доступа к информационным ресурсам остаются насущной задачей, направленной в принципе на решение главной задачи – повышение качества образования на основе использования новых информационных технологий, обеспечение условий для реализации прав, прежде всего, сельских школьников на получение равных возможностей в сфере образования. В области начального и среднего профессионального образования – это открытие новых специальностей, активное внедрение механизмов интеграции программ профессионального образования разных уровней, развитие дистанционного образования.

3. Сегодня, в соответствии с изменениями спроса на рынке труда, должна изменяться структура подготовки кадров в профессиональном образовании. Этому может способствовать взаимодействие учреждений профессионального образования с различными ассоциациями предпринимателей. Взаимодействие с экономикой должно быть сегодня характерным для всех уровней профессионального образования.

4. Одной из сложных проблем образовательной системы России остается старение педагогических кадров. Для повышения качества образования, внедрения современных форм и методов работы в учебно-воспитательный процесс необходим приток молодых специалистов, знакомых с последними комплексными изменениями в образовательных технологиях, владеющих новыми методиками обучения и воспитания детей. С этой целью в рамках образовательного проекта должна осуществляться материальная поддержка учителей. В первую очередь, это должно касаться сельских школ, где должны сохраняться повышенные должностные оклады педагогов, льготы по оплате коммунальных услуг, выплачиваться ежемесячная денежная компенсация педагогам на приобретение книгоиздательской продукции.

5. Необходимо совершенствовать механизм выделения по регионам квот на поддержку учителей и школ - пропорционально количеству городских и сельских школьников с удвоением квоты для учащихся в сельской местности. Тем самым задается образец подушевого принципа финансирования в образовании. Направление ассигнований непосредственно в школы для реализации программ развития способствует становлению их финансово-хозяйственной самостоятельности.

Далее рассматривается приоритетный национальный проект «Здоровье», который включает в себя следующие направления: «Развитие первичной медико-санитарной помощи» и «Обеспечение населения высокотехнологичной медицинской помощью». Так, по направлению «Развитие первичной медико-санитарной помощи» основными показателями являются: повышение доступности и качества первичной медико-санитарной помощи, в том числе: повышение уровня квалификации врачей участковой службы; снижение коэффициента совместительства в учреждениях, оказывающих первичную медико-санитарную помощь; сокращение сроков ожидания диагностических исследований в поликлиниках до одной недели; обновление парка санитарного автотранспорта службы скорой медицинской помощи; снижение числа заразившихся ВИЧ-инфекцией; снижение заболеваемости - гепатитом «В»; раннее выявление наследственных болезней; снижение материнской смертности, младенческой смертности; снижение частоты обострений и осложнений хронических заболеваний и снижение временной нетрудоспособности.

Основными проблемами реализации проекта являются следующие:

1. Законодательством не определяется форма взаимоотношений между Территориальным фондом Общего медицинского страхования (ОМС) и учреждениями здравоохранения по осуществлению дополнительной оплаты

оказанной амбулаторно-поликлинической помощи. Эта основная проблема не дает решать вполне конкретные задачи.

2. Существуют проблемы в вопросах дополнительной диспансеризации работников бюджетной сферы. Непонятно, какова должна быть структура распределения средств на оплату труда медицинских работников и приобретение расходных материалов от общей суммы средств, полученных лечебным учреждением на эти цели. Не разработан сам перечень расходных материалов для дополнительной диспансеризации граждан.

3. Отсутствует порядок взаимодействия в области обмена информацией о работающих гражданах, в отношении которых проводится дополнительная диспансеризация между территориальными фондами ОМС и региональными отделениями.

4. На федеральном уровне не определен порядок расчета среднего заработка для выплат пособий по листку нетрудоспособности и выдаче отпускных.

5. Потребность в медицинском оборудовании в регионах удовлетворяется не в соответствии с заявками. То есть, сохраняется «планирование сверху», в свое время ускорившее крах экономики социализма.

Автором предлагаются следующие пути решения проблем:

1. В национальном проекте по развитию здравоохранения основной упор следует сделать на развитии действующих медицинских учреждений. Сегодня подавляющая часть больниц и поликлиник находится в крайне тяжелом положении. Их надо оснастить современным медицинским оборудованием и лекарствами. Только тогда широкие слои населения почувствуют качественный сдвиг. Что касается крупных специализированных медицинских центров, то их создание может быть отнесено на более поздние сроки.

2. Значительное повышение заработной платы отдельным категориям работников бюджетной сферы вполне оправданно и давно назрело. Однако выделение отдельных групп среди большого профессионального коллектива, занимающегося лечением, может вызвать определенные конфликты. Важно совместными усилиями федеральных и региональных органов власти как можно быстрее отладить механизм денежных выплат, чтобы несвоевременная и нерегулярная выплата средств не вызвали дополнительную социальную напряженность.

3. В развитии здравоохранения, как и в других национальных проектах, важно создать условия для экономического роста в целом. Это касается, прежде всего, развития отечественного производства медицинского оборудования и лекарств. При проведении тендеров на их поставку необходимо создать приоритет для российских производителей, чтобы избежать дальнейших затрат на импорт запасных частей, комплектующих материалов и услуги сервисного обслуживания.

4. Еще один важный вопрос для сельских малонаселенных районов, где объективно не может выполняться норматив обслуживаемого контингента. Имеется в виду: 1700 человек - для терапевта, 800 - для педиатра, 1500 - для врача общей практики. Врачи в некоторых районах сельской местности, не выходящие на эти нормативы, не смогут получать доплаты. Поэтому целесообразно установить процентное соотношение от полной суммы денежной выплаты с учетом специфики некоторых сельских участков.

Что касается приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», то на первом этапе реализации (2006–2007гг.) он включает четыре направления «Повышение доступности жилья», «Увеличение объемов ипотечного жилищного кредитования», «Увеличение объемов жилищного строительства и модернизация объектов коммунальной инфраструктуры», «Выполнение государственных обязательств по предоставлению жилья категориям граждан, установленных федеральным законодательством». Меры, предусмотренные в рамках каждого направления, предполагают дальнейшее развитие правовой базы, обеспечение сбалансированной бюджетной и организационной поддержки расширения спроса и предложения на рынке жилья. Механизмами реализации проекта являются федеральная целевая программа «Жилище» на 2002-2010 годы и входящие в ее состав подпрограммы и предоставление субвенций субъектам Российской Федерации за счет средств Федерального фонда компенсаций на обеспечение жильем ветеранов, инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов.

Основными проблемами реализации проекта являются следующие:

1. Ранее разрешения на проектирование и строительство на конкретных земельных участках выдавались государственными органами, теперь юридические лица должны приобретать этот участок путем участия в аукционе. Это приводит к приостановлению комплексного освоения территорий.

2. Как правило, земельные участки, подлежащие комплексному освоению, обременены правами третьих лиц. Изъять их можно только для государственных и муниципальных нужд. А действующее законодательство не дает четкого определения, какое жилищное строительство относится к государственным и муниципальным нуждам.

3. В новом Жилищном кодексе указано, что собственнику изымаемого жилья должна быть уплачена сумма, исходя из рыночной стоимости его жилого помещения. Однако реальная стоимость жилья на рынке гораздо выше цены, указанной в документе. Человек просто не сможет приобрести себе за выкупную цену другое жилое помещение.

4. Согласно ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости...», банки при выдаче кредитов на жилье несут солидарную ответственность с застройщиком. Понятно, что они, как правило, отказывают в выдаче таких кредитов.

Автором предлагаются следующие направления решения проблем:

1. В настоящее время значительная часть населения проживает в ветхом или аварийном жилье. Многие лишены таких базовых удобств, как водопровод, канализация, центральное отопление. Сегодня нужно не только строить новое жилье, что исключительно важно, но и обеспечить качественный ремонт, реконструкцию и поддержание в приемлемом состоянии наличного жилищного фонда.

2. Большое внимание в этом национальном проекте принадлежит развитию ипотеки. Успехи ее развития широко известны по мировому опыту и смогут сыграть свою положительную роль и в России. Однако при современном уровне дифференциации доходов значительные слои населения, для которых жилищная проблема наиболее актуальна, не могут позволить себе воспользоваться услугами ипотеки. Неравенство же в обеспечении жильем может только усилить социальное недовольство. Поэтому составным звеном решения жилищной проблемы (как в центре, так и в регионах) должно стать строительство муниципального жилья для наименее защищенных слоев населения. Необходимо создание гибкой системы ипотечного кредитования. Здесь следует подходить дифференцированно, по уровню доходов различных социальных групп: «молодых семей», «очередников», «сельских специалистов» и других групп.

3. Необходимо развивать механизмы государственного регулирования спроса и предложения на рынке жилья, контролировать их. Первый аспект решения этой задачи – это увеличение спроса на жилье. Надо расширять возможности потенциальных потребителей. Не менее существенный аспект – это увеличение предложения на рынке жилья по доступным ценам. В этом вопросе важно не допустить соблазна повышения стоимости жилья за счет увеличения спроса. Иначе реализация национальной программы будет невозможна.

4. При переходе на массовую жилую застройку нужно исходить из комплексного решения вполне конкретных задач: освобождение участков, отведенных под застройку, в том числе, снос «ветхого фонда»; строительство жилья для расселения жителей домов, идущих под снос; обеспечение выделяемых под комплексное строительство участков всей инженерной и коммунальной инфраструктурой, там, где они уже есть, необходимо провести модернизацию.

Во втором параграфе второй главы «Роль программно-целевого подхода в оптимизации социальной сферы субъектов Российской Федерации» отмечается, что одним из важных факторов регионального управления являются проецируемые на регион федеральные отраслевые и территориальные (многоотраслевые) целевые программы. Подчеркивается, что целевые региональные программы призваны выполнять в настоящее время новую роль как наиболее активный метод регулирования рыночной экономики, интеграции государственных, коллективных и индивидуальных интересов и отношений, мобилизации усилий для осуществления крупных

народнохозяйственных проектов проведения региональной политики государстве.

Далее автором анализируется целый ряд региональных целевых программ: «Программа развития Калининградской области на период до 2010 года», «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья до 2010 года», «Социально-экономическое развитие Республики Татарстан до 2006 года», «Социально-экономическое развитие Республики Башкортостан до 2006 года», «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации до 2015 года» и другие.

Подчеркивается, что социальные региональные программы должны учитывать определенные нормы, которые описывают систему общих ценностей и правил, приемлемых для конкретной территории или организации. Обычно они не имеют верхних границ. Незтичным и региональном государственном программировании можно считать: допущение посредством программ картельных соглашений; не применение мер по санитарной защите персонала и населения; планирование недоплат или невыплат населению компенсаций за размещение вредоносных производств, хранилищ и т. п.; допущение в социальных программах поставок на рынок недоброкачественных товаров; вовлечение посредством социальных программ персонала и населения в противоборство с существующими органами; порождение и распространение посредством обсуждения проектов и программ сведений, порочащих конкурентов или партнеров.

В основе государственного регионального программирования, в первую очередь, должны лежать собственно цели конкретного региона, выступающие исходной основой формирования территориальной организации. Региональное государственное программирование базируется на: определении основных стратегических целей по узловым направлениям (отраслям) деятельности региона; общей оценке преимуществ и недостатков региональной организации относительно других подобных; анализе существующих и предполагаемых (перспективных) направлений деятельности организации; разработке перспективного и годового бюджета региональной организации. Региональное государственное программирование как инструмент регионального управления ориентировано, как правило, на крупномасштабные мероприятия по достижению конкретных (обычно долгосрочных) целей. Разработку же стратегии регионального программирования осуществляет высшее руководство – региональная администрация с ее аппаратом.

Значительное внимание уделено проблемам взаимодействия федеральной и региональной власти в реализации социальной реформы в России. В частности, акцентируется внимание на целом комплексе противоречий, связанных с процессом монетизации льгот. Так, например, фактическое сокращение в 2006 году со стороны федерального центра от

перечислений регионам субвенций на проведение социальной реформы порождает тенденцию к отказу региональных властей от монетизации льгот, что ставит под угрозу ее последовательное проведение, ведет к серьезному кризису самой социальной реформы.

Отмечается, что значительное место в региональном программировании играют и социокультурные факторы. Так, к социокультурным традициям социального программирования на уровне региона относят сложившиеся в регионе шкалу ценностей (шкалу предпочтений), манеру поведения, обычаи, отношения людей, форму одежды, установки, требования к пище. Такие предпочтения оказывают решающее влияние на направления развития предпринимательства и других видов местной инициативы и хозяйственного творчества. Региональное социальное программирование должно учитывать общую политическую обстановку в стране, на отдельной территории, а также отношение населения и общественных формирований к конкретным отраслям производства и бизнеса.

В третьем параграфе второй главы «Проблемы социологического обеспечения государственного программирования в социальной сфере» отмечается, что повышенное внимание к вопросам целевого государственного программирования во многом связано с необходимостью реформирования всей системы государственного управления. Подчеркивается, что важное место в системе научного обеспечения реформирования системы государственного управления должны занять социологические исследования, ориентированные, прежде всего, на выявление, объяснение и прогнозирование основных тенденций в развитии системы государственного управления как социального института в условиях возникновения новой системы социальной дифференциации, масштабов и интенсивности социальных перемещений, социально-экономической ситуации и качественных перемен в российском обществе. Социология должна выполнять не только роль инструмента изучения общественного мнения населения по отношению к органам государственной власти, но превратиться в важнейшую составляющую в системе выработки, принятия и реализации управленческих решений, целевых государственных программ, ориентироваться на социальную практику, корректировку повседневной социальной жизни, поведения социальных групп, структур и процессов в обществе и государстве.

Автор исходит из необходимости принятия неотложных мер организационно-правового, научно-методологического и методического характера, направленных на выработку целевых установок и основных направлений развития социологии, способствующих «включению» ее исследовательских возможностей в процесс выработки и реализации федеральных и региональных целевых программ, повышения его социальной ориентированности. Далее обосновывается актуальность «включения» социологических исследований в реформирование системы государственного управления. Она обусловлена тем, что они позволяют: выявлять сущность

социально-экономических, духовно-идеологических и политических процессов в современном российском обществе. раскрывать динамику, тенденции и перспективы их развития; организовать систему социального мониторинга как средства непрерывного и опережающего получения качественной и количественной социальной информации для целей государственного управления России на различных уровнях о состоянии и динамике изменения социальных объектов (регионов, организаций, социальных групп) на основе изучения мнения и реакции населения, а так же самих государственных служащих; анализировать причины социальных проблем, противоречий, экстремальных ситуаций, дисфункций в процессах развития и функционирования управляемых социальных объектов, для своевременного принятия необходимых управленческих решений; повышать качество анализа, прогнозирования, планирования, используемых в управленческой деятельности, совершенствовать проектирование конструктивных форм социальных отношений между органами государственной власти и обществом; служить основой проведения комплексной социальной экспертизы государственных программ, рассчитанных на использование на федеральном и региональном уровнях в целях обеспечения их гармонизации во взаимодействии с внешней социальной средой; выработать и реализовывать в практике государственного управления на стадии реформирования продуктивные социальные технологии при ограниченных ресурсах.

Ориентацией для социологических исследований являются: своевременная диагностика проблемных социальных ситуаций, противоречий, конфликтов во взаимоотношениях между и субъектами гражданского общества, властными структурами, органами управления на основе изучения массовых оценок, общественного мнения, коллективных представлений, динамики ценностных ориентаций, состояния общественных интересов и потребностей; выработка и внедрение обоснованных рекомендаций и действенных социальных технологий по оптимизации государственных структур, форм и методов государственной управленческой деятельности, совершенствованию управления социальными отношениями во внешней и внутренней средах, формированию моделей эффективного взаимодействия и информационного обмена органов государственной власти с населением, развитию кадрового потенциала.

Далее затрагивается вопрос об основных направлениях социологического обеспечения государственного программирования. Такие направления социологических исследований соответствуют основным целям и задачам реформирования системы государственного управления, представляют собой примерный перечень тем, подлежащий уточнению, дополнению и утверждению социальным заказчиком, согласованию с региональными органами государственной власти, иными заинтересованными субъектами. Отмечается, что социологическое обеспечение в указанном смысле предполагает целый комплекс

исследований, которые могут быть сгруппированы по двум основополагающим направлениям: Органы государственной власти и общество: взаимодействие органов государственной власти с населением в решении социальных задач; изучение и формирование общественного мнения о деятельности органов государственной власти; роль органов государственной власти в процессах социальной поддержки и реабилитации социально неблагополучных слоев населения; изучение социальных причин и тенденций развития миграционных процессов в современной России. Социальные отношения в органах государственной власти: оптимизация и стабилизация кадровой ситуации в органах государственной власти; социальное обеспечение деятельности органов государственной власти.

В заключении диссертационного исследования сформулированы основные выводы и предложения, не вошедшие в число положений, выносимых на защиту, но имеющие значение в плане совершенствования государственного программирования в социальной сфере.

**Основные положения диссертационного исследования опубликованы в следующих работах общим объемом 1,4 п.л.:**

1. Технология государственного программирования: вопросы выработки и реализации // Аспирант и соискатель, №3 (28) 2005. (0,3 п.л.)
2. Социальная сфера как объект государственного программирования: проблемы теории и практики // Актуальные проблемы современной науки, №4 (25) 2005. (0,3 п.л.)
3. Особенности государственного программирования в социальной сфере // Научные труды Института послевузовского профессионального образования СГА. Выпуск №15, 2005. (0,4 п.л.)
4. Концептуальные проблемы государственного программирования в образовательной сфере // Право и образование №6, 2006. (0,4 п.л.)
5. Экономическое и социальное развитие регионов России // Сборник материалов III Всероссийской научно-практической конференции. Пенза: РИО ПГСХА, 2006. (0,3 п.л.)



Отпечатано в ООО «Компания Спутник+»

ПД № 1-00007 от 25.09.2000 г.

Подписано в печать 11.01.07

Тираж 100 экз. Усл. п.л. 1,63

**Печать авторефератов (095) 730-47-74, 778-45-60**