



На правах рукописи

ШАЙХУЛОВ Марат Алмасович

**ОПТИМИЗАЦИЯ
СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ
В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ
(региональный аспект)**

Специальность 22.00.08 - социология управления

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

14 МАЙ 2009

Уфа 2009

Работа выполнена в ГОУ ВПО «Башкирская академия государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан» на кафедре государственного и муниципального управления

Научный руководитель: кандидат философских наук, профессор
Рысаев Ильшат Шавалиевич

Официальные оппоненты: доктор социологических наук, профессор
Левашов Владимир Иванович

кандидат социологических наук
Галина Альбина Эдуардовна

Ведущая организация: Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Башкирский государственный университет»

Защита состоится «15» мая 2009 года в 14 часов на заседании диссертационного совета Д 212.288.01 при Уфимском государственном авиационном техническом университете по адресу: 450000, г.Уфа, ул.К.Маркса, 12, актовЫй зал.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Уфимского государственного авиационного технического университета.

Автореферат разослан « 8 » апреля 2009 года .

Ученый секретарь
диссертационного совета



Г.Ф. Кунгурцева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы. Актуальность исследования вопросов организации социальной защиты населения обусловлена целым рядом факторов. В период трансформации российского общества, его перехода к рынку, вопросы обеспечения социальной защищенности населения страны приобрели особую остроту в связи с высоким уровнем бедности россиян. Несмотря на то, что с 2000 года бедность в нашей стране существенно сократилась, в 2007 году численность российских граждан с доходами ниже величины прожиточного минимума по данным статистики составила около 18,9 млн. человек или 13,4 процента населения страны¹. Последствия мирового финансового кризиса, уже проявившиеся и ожидаемые, в еще большей степени актуализируют задачу повышения эффективности социальной защиты населения.

Общественные и экономические преобразования в стране, способствующие развитию институтов гражданского общества, существенным образом влияют на цели, задачи и механизмы проводимой государством социальной политики, в том числе и в системе социальной защиты населения.

В силу устойчивости патерналистских традиций в общественном сознании прочно закрепилось представление, при котором система социальной защиты рассматривается исключительно в качестве элемента государственной политики страны и региона. Вместе с тем современная система социальной защиты все в большей степени становится многосубъектной. Субъектами социальной защиты выступают не только государственные и муниципальные структуры, но и общественные организации, в том числе организации, так называемого, третьего сектора. Возрастающий потенциал общественных инициатив позволяет решать все большее количество социальных проблем. Активными субъектами социальной защиты населения, обладающими большим потенциалом, являются также работодатели и их объединения. В современных условиях коренным образом меняется и роль самого человека, могущего значительным образом влиять на уровень собственной социальной защищенности.

Перераспределение полномочий между центром и регионами, уточнение предметов их ведения и компетенции, формирование регионального законодательства, учитывающего местную специфику, также привели к существенным изменениям в системе организации социальной защиты населения на уровне субъектов Российской Федерации. Значительные преобразования в системе социальной защиты населения связаны с развитием местного самоуправления, повышением роли этого института в обществе. Данные процессы находят определенное отражение как

¹ Социальное положение и уровень жизни населения России. 2008 год. Стат. Сб./ Росстат. – М., 2008. – С.141.

в структурных изменениях системы социальной защиты населения, так и в закреплении новых принципов оказания социальной помощи населению, пересмотре условий функционирования учреждений социального обслуживания и их финансирования.

Новизна условий, сложность и масштабность проблем, ограниченность финансирования социальной сферы, проблемы обеспечения бюджетных отраслей высококвалифицированными специалистами, недостаточная четкость государственной стратегии перспективного развития системы социальной защиты населения, не в полной мере учитывающей изменившиеся позиции всех ее субъектов, обуславливают необходимость теоретического осмысления отмечаемых тенденций, всестороннего научного анализа проблем, связанных с работой системы социальной защиты населения, а также уточнения и систематизации категориального аппарата.

Наличие значительной части населения, неудовлетворенной уровнем социальной защищенности, несоответствие существующей системы социальной защиты изменившимся условиям ее функционирования, требуют научного обоснования, разработки и реализации новых мер повышения результативности работы органов государственной и муниципальной власти, внедрения современных социальных технологий, совершенствования управления в данной сфере, формирования научно обоснованной концепции дальнейшего развития этой системы, направленной на обеспечение сбалансированной ответственности и партнерства всех субъектов социальной защиты населения. Изложенное свидетельствует о том, что исследование системы социальной защиты населения и проблем ее оптимизации в современных условиях имеет высокое теоретическое и практическое значение.

Степень научной разработанности проблемы.

Анализ теории и практики социальной защиты населения широко представлен в отечественной науке. Причиной тому – неизменное стремление как советских, так и современных российских исследователей способствовать повышению уровня социальной защищенности населения и качества жизни граждан.

В отечественной социологической литературе имеется значительное количество работ, посвященных изучению концептуальных подходов к организации системы социальной защиты. Актуальным проблемам социальной политики и развития системы социальной защиты посвящены исследования Аверина А.Н., Антипьева А.Г., Байкова В.Э., Волгина Н.А., Гриценко Н.Н., Жукова В.И., Заславской Т.И., Кибакина М.В., Левашова В.И., Митрошенкова О.А., Павленка П.Д., Павлова Б.С., Резник Т.Е., Ромашева О.В., Тощенко Ж.Т., Холостовой Е.И., Шапиро Б.Д., Шаркова Ф.И., Шкира А.Д. и др.

Новый импульс активизации научных исследований в области социальной защиты населения придали трансформационные процессы, происходящие в стране в 1990-х годах, повлекшие за собой серьезные социально-экономические последствия. Они спровоцировали значительное падение уровня жизни населения, сильное социальное расслоение, масштабное распространение бедности. Все это стало причиной появления множества работ научно-исследовательского

характера, посвященных рассмотрению путей реформирования системы социальной защиты населения, повышения эффективности деятельности государственных и муниципальных органов, вопросам подготовки кадров в сфере социальной работы и социального управления: Виленского А.В., Домниной И.Н., Дмитриева М.Э., Мисихиной С.Г., Топчего Л.В., Фирсова М.В., Шапиро Б.Д. и др.

Развитие гражданского общества, повышение активности некоммерческих организаций, в том числе в вопросах социальной защиты населения, привлекли внимание исследователей к изучению и их потенциала. Появился определенный перечень работ, касающихся проблем благотворительности и социальной ответственности бизнеса: Веселова Н.Г., Накарякова Е.В., Неганов Ф.М., Селянина В.В., Филиппова Н.Н., Чирикова А.Е. и др. Актуальность данной проблематики обусловила проведение исследований, направленных на поиски путей совершенствования системы социальной защиты населения, осуществляемого с участием многих субъектов социальной защиты, активизацию деятельности некоммерческих организаций: Дубинина Э.В., Плигузов А.С., Волосникова Е.А., Здравомыслова Е. А., Коновалова Л.Н., Якимец В.Н. и др.

Вопросы развития региональной социальной политики органов государственной и муниципальной власти, социальной защиты населения Республики Башкортостан нашли отражение в трудах: Аитова Н.А., Ахмадеева Ан.А., Ахмадеева Ал.А., Барлыбаева Х.А., Бикметова Е.Ю., Бурхановой Ф.Б., Гатауллина Р.Ф., Гилязитдинова Д.М., Голикова В.Д., Дорожкина Ю.Н., Махмутова А.Х., Насибуллина Р.Т., Садриева М.М., Садыкова Р.М., Ситдиковой Е.Г., Рысаева И.Ш., Халикова М.И., Файзуллина Ф.С., Черкасовой Т.В. и других.

В целом, можно сказать, что многие аспекты проблемы управления социальной защитой населения раскрыты в современных исследованиях. Вместе с тем, в теории социальной защиты и обобщении ее практики сохраняется множество нерешенных вопросов методологического и прикладного характера. Так, сохраняется необходимость выработки современных критериев анализа и оценки эффективности системы социальной защиты населения, показателей социальной защищенности населения. Следует отметить явную недостаточность работ, посвященных проблемам управления социальной защитой на региональном уровне с учетом современных тенденций развития социальной сферы, изменений федерального и местного законодательства. Несмотря на изучение исследователями взаимодействия различных субъектов социальной защиты населения, пока не достаточно систематизированы и обоснованы подходы к вопросу определения принципов, методов и степени регулирования данного процесса.

Актуальность изучения организации полисубъектного управления социальной защитой населения на региональном уровне, необходимость повышения ее эффективности в условиях развития институтов гражданского общества и недостаточная разработанность данной проблематики с учетом

современных социально-экономических изменений послужили основанием для выбора темы настоящего диссертационного исследования.

Объектом диссертационного исследования является система социальной защиты населения.

Предметом диссертационного исследования выступают проблемы оптимизации функционирования региональной системы социальной защиты населения на основе использования возможностей всех ее субъектов.

Научной задачей, решаемой в диссертационном исследовании, является поиск путей преодоления противоречий в современной системе социальной защиты населения и определение направлений совершенствования региональной системы социальной защиты населения в условиях развития ее полисубъектности.

Целью диссертационной работы является выявление состояния и особенностей развития системы социальной защиты населения региона и ее основных субъектов, и на этой основе разработка и научное обоснование рекомендаций по оптимизации системы социальной защиты на региональном уровне.

Исходя из обозначенной цели, в диссертационном исследовании решаются следующие **основные задачи**:

- разработка понятийного аппарата и подходов к исследованию системы социальной защиты населения с учетом современных реалий;
- разработка показателей определения уровня социальной защищенности населения в регионах Российской Федерации;
- выявление особенностей системы управления социальной защитой населения на региональном уровне в условиях развития ее полисубъектности;
- анализ состояния социальной защищенности населения в современных условиях;
- разработка рекомендаций по совершенствованию системы социальной защиты населения на региональном уровне.

Теоретико-методологическую основу диссертации составляли основные положения социологической науки, исследования отечественных и зарубежных социологов. Особое значение для исследования имели научные разработки таких отраслей и направлений социологии, как социология управления, социальная политика, социальная защита, социальная работа, социальные технологии, социальные институты, теории уровня и качества жизни и др.

В качестве базовых теоретико-методологических принципов изучения выбранной проблемы послужили такие принципы, как системность, полисубъектность, субсидиарность. Разработка основных положений и выводов диссертации основана также на принципах целостности, комплексности, объективности и др. В ходе исследования использовались методы индукции, синтеза, анализа, аналогии, анкетного опроса, наблюдения, научной экстраполяции, систематизации и др.

Эмпирическую основу диссертационной работы составили: данные органов государственной статистики Российской Федерации и Республики

Башкортостан, Всероссийского центра изучения общественного мнения, официальные данные Правительства Российской Федерации, Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Правительства Республики Башкортостан, Министерства труда и социальной защиты населения Республики Башкортостан.

В работе использовались результаты социологического исследования, проведенного диссертантом в Республике Башкортостан в 2007 году. Для этого были разработаны две социологические анкеты: для населения и экспертов (специалистов органов социальной защиты населения). Наряду с этим в диссертационной работе использовались результаты исследований, проведенных научными коллективами Башкортостана и России, а также материалы Общественной Палаты Российской Федерации.

Результаты, выносимые на защиту:

- уточненное понятие «система социальной защиты населения» с позиций необходимости обеспечения исследования региональных систем социальной защиты населения на основе анализа деятельности равноуровневых государственных и негосударственных субъектов социальной защиты, а также особенностей социально-экономического и национально-культурного развития соответствующего субъекта Российской Федерации;

- научная аргументация внедрения комплексного подхода к определению социальной защищенности населения и применения системы показателей для определения уровня социальной защищенности населения региона, включающей оценку: 1) обеспеченности системы социальной защиты ресурсами и инфраструктурой, 2) деятельности равноуровневых субъектов социальной защиты, 3) удовлетворенности населения качеством организации социальной защиты, 4) уровня и качества жизни населения;

- раскрытие противоречия в существующей системе социальной защиты, а именно ее несоответствия изменившимся условиям функционирования, проявившееся, в частности, в различной оценке уровня социальной защищенности экспертами, оказывающими услуги в сфере социальной защиты населения, и населением, являющимся потребителем данных услуг. Основные факторы, препятствующие повышению эффективности региональной системы управления социальной защитой населения: занижение социальных стандартов, неравномерность сети учреждений социального обслуживания, проблемы кадрового обеспечения отрасли, ограниченные возможности местного самоуправления, низкий уровень использования потенциала гражданского общества и бизнеса, несовершенство российского и регионального законодательства, сдерживающее развитие многосубъектности системы социальной защиты населения;

- обоснование необходимости формирования стратегического подхода к оптимизации региональной системы социальной защиты населения посредством закрепления принципов субсидиарности, социального партнерства и индивидуальной ответственности. Основные направления оптимизации региональной системы социальной защиты населения, предполагающие

повышение эффективности работы государственных органов в сфере социально-трудовых отношений, развитие негосударственных субъектов социальной защиты населения, в том числе посредством обеспечения их взаимодействия с органами власти, повышения социальной ответственности бизнеса, поддержки частных инициатив, а также создание условий для самозащиты населения. Обоснование целесообразности постепенного перехода от монопольного предоставления социальных услуг исключительно государством, с сохранением его доминирующей роли, к созданию и поддержанию властными структурами условий для развития других субъектов социальной защиты населения и увеличения оказываемого ими объема социальных услуг.

Научная новизна результатов:

- уточнено понятие «система социальной защиты населения», которое в отличие от других подходов к определению понятия системы социальной защиты населения отражает взаимозависимость и взаимное дополнение государственной и негосударственной подсистем;
- разработана система показателей для определения уровня социальной защищенности населения региона, включающая оценку: 1) обеспеченности системы социальной защиты ресурсами и инфраструктурой, 2) деятельности разноуровневых субъектов социальной защиты, 3) удовлетворенности населения качеством организации социальной защиты, 4) уровня и качества жизни населения;
- систематизирована структура государственных и негосударственных субъектов региональной системы социальной защиты населения. Установлено несоответствие существующей региональной системы социальной защиты современным условиям, выявлены факторы, препятствующие повышению ее эффективности;
- предложены направления оптимизации региональной системы социальной защиты населения на основе совершенствования деятельности и взаимодействия всех субъектов социальной защиты.

Теоретическое значение диссертационной работы заключается в том, что в ней раскрыты особенности развития системы социальной защиты на региональном уровне на основе нового подхода к анализу и оценке социальной защищенности населения. Научный анализ системы социальной защиты населения в регионе в контексте современных принципов взаимодействия ее различных субъектов будет способствовать совершенствованию концептуальных, теоретических и прикладных основ государственного управления системой социальной защиты. Сформулированные в диссертационной работе теоретические положения призваны содействовать дальнейшим научным исследованиям региональных особенностей социальной защиты населения и разработке современных социальных технологий в этой сфере.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что на основе анализа структуры системы социальной защиты населения, деятельности ее основных субъектов и состояния

социальной защищенности различных категорий населения в регионе, сформулированы выводы и предложения, которые могут быть использованы при разработке программ развития социальной защиты населения как на уровне субъекта Российской Федерации, так и на муниципальном уровне, а также при формировании социальной политики и разработке комплексных программ социально-экономического развития региона. Внедрение предложения по использованию системы показателей для оценки социальной защищенности населения будет способствовать принятию эффективных управленческих решений. Основные выводы данного исследования, а также систематизированная в работе эмпирическая база, могут быть использованы при преподавании учебных дисциплин по социологии, социологии управления и спецкурсов по проблемам социальной политики.

Апробация результатов исследования, его основных идей осуществлялась в ходе обсуждения на научно-практических конференциях и нашла отражение в научных публикациях. Положения исследования прошли апробацию в ходе практической деятельности, в докладах и выступлениях перед представителями органов социальной защиты населения, в процессе преподавания автором в ГОУ ВПО «Башкирская академия государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан», были использованы в работе по научно – исследовательской программе «Бедность в трансформационный период: причины, проявления, последствия» и нашли отражение в комплексном докладе «Развитие человеческого потенциала в Республике Башкортостан».

Структура работы. Диссертационная работа состоит из введения, двух глав, заключения и списка использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, анализируется степень ее научной разработанности, определяются цель и задачи исследования, его научная новизна, характеризуются теоретическо-методологическая и практическая значимость работы.

Первая глава «Теоретико-методологические основы исследования системы социальной защиты населения» включает в себя два параграфа.

В первом параграфе первой главы «Система социальной защиты населения: основные понятия и подходы к изучению» осуществлен анализ основных категорий, используемых в процессе исследования системы социальной защиты населения и существующих подходов к изучению системы социальной защиты населения, которые подверглись серьезным изменениям в результате кардинальной трансформации российского общества.

Ключевыми категориями диссертационного исследования являются: «система социальной защиты», «государственная система социальной защиты», «негосударственная система социальной защиты», «управление социальной защитой», «оптимизация системы социальной защиты населения» и «социальная защищенность населения». На основе анализа понятия «субъект

социальной защиты» в работе определено, что существенным показателем развития системы социальной защиты является соотношение деятельности разноуровневых субъектов социальной защиты и доли оказываемых ими услуг. Из данного соотношения можно получить представление о государственной или общественной направленности социальной защиты, о развитости организаций «третьего» сектора и их роли в социальной защите различных категорий граждан. Следовательно, очевидна взаимозависимость состояния системы социальной защиты и уровня развития различных субъектов социальной защиты. С учетом изложенного, уточняя понятийный аппарат, предлагается рассматривать систему социальной защиты населения как деятельность государственных и негосударственных субъектов социальной защиты по обеспечению и реализации установленных законодательством и дополнительных социально-экономических гарантий и мер защиты населения.

В этой связи в диссертации обоснована целесообразность исследования системы социальной защиты населения посредством изучения деятельности всех ее субъектов, что позволит определить реальный уровень социальной защищенности граждан. Это, в свою очередь, актуализирует задачу измерения эффективности функционирования субъектов, а также анализа взаимоотношений между ними, в том числе в части распределения соответствующих полномочий и ответственности, с целью определения оптимального соотношения уровня влияния каждого субъекта и формирования действенной системы социальной защиты населения.

На основе исследования следует вывод о необходимости установления структурированной системы диагностики социальной защиты, учитывающей изменение активности и результативности всех ее субъектов. Развивая существующие подходы к оценке эффективности социальной защиты, предлагаемая новая система показателей для определения уровня социальной защищенности населения призвана устранить имеющиеся пробелы, учесть изменения в деятельности субъектов, систематизировать имеющиеся и ввести новые критерии оценки функциональных и качественных характеристик организации социальной защиты населения. Она включает оценку: обеспеченности системы социальной защиты ресурсами и инфраструктурой; деятельности различных субъектов социальной защиты; удовлетворенности населения качеством организации социальной защиты; уровня и качества жизни населения. При этом предлагается осуществлять планомерную диагностику социальной защищенности населения, как показателя фактического уровня реализации мер социальной защиты населения, в динамике за тот или иной промежуток времени посредством проведения ежегодного мониторинга. Анализ данных показателей позволит выявлять «проблемные» места и выработать необходимые управленческие решения. Для дальнейшего повышения объективности исследования социальной защиты все большее значение должны приобретать изучение региональной специфики, учет национальных и культурных особенностей, традиций, определение четкого баланса между возможностями государства, принципами установления и пересмотра социальных стандартов, распределения ответственности в сфере

социальной защиты, степени участия каждого субъекта в обеспечении социальной защищенности населения.

Таким образом, анализ имеющихся в науке подходов к изучению социальной защиты и социальной политики позволяет обосновать целесообразность объединения и координации усилий различных субъектов социальной защиты и актуальность задачи измерения эффективности их деятельности. В этой связи обоснована необходимость выработки и применения интегрального показателя для оценки и исследования социальной защищенности населения.

Во втором параграфе первой главы «Проблемы формирования современной структуры системы социальной защиты населения» рассматриваются основные принципы, функции и виды социальной защиты. Анализ их трансформации дает представление об изменениях, происходящих в содержании социальной защиты. Они проявляются в появлении новых для социальной защиты принципов, среди которых - принцип обратной связи, экономической самостоятельности органов местного самоуправления, субсидиарности, единства социальной защиты и самозащиты, доступности, социального партнерства. По нашему мнению, от последовательной реализации этих принципов зависит эффективное развитие всей системы социальной защиты, как на региональном, так и на федеральном уровнях.

В целом, глубокие изменения структуры социальной защиты населения, происходящие под влиянием современных социально-экономических процессов и отражающие постепенную реализацию новых принципов, являются закономерными и обуславливают необходимость соответствующих изменений функций всех субъектов, содержания социальной защиты, а также адекватного совершенствования государственного управления в этой сфере. Далее в работе рассматриваются основные функции социальной защиты, а также ключевые направления или виды социальной защиты населения: социальное обеспечение, социальная помощь, социальная поддержка и социальное обслуживание.

Современное мировое сообщество предпринимает усилия для формирования модели социальной защиты населения, обеспечивающей высокую степень защищенности людей, закрепляя минимальные социальные гарантии в соответствующих международных актах. Выработанные международным сообществом минимальные социальные гарантии и основные параметры совершенствования национальных систем социальной защиты населения, определили также обязательства и других, а не только государственных субъектов социальной защиты. По нашему мнению, национальные и региональные системы социальной защиты населения должны стремиться к реализации этих международных стандартов и обеспечению перехода от минимальных к оптимальным стандартам. Трансформация отечественной системы социальной защиты населения характеризуется приходящим на смену всеобщему патернализму повышением ответственности самих граждан и роли «третьего» сектора, закреплением различных форм самозащиты населения, развитием социального партнерства. С другой стороны,

различия регионов по имеющимся социально-экономическим возможностям, особенностям социальных проблем, предопределяют специфику региональных систем социальной защиты населения, неодинаковый уровень потенциала и активности ее субъектов. В значительной мере именно на уровне субъектов России предпринимались наиболее активные действия для улучшения положения социально уязвимых категорий граждан.

В целом, за последние десятилетия система социальной защиты населения в России претерпела существенные изменения. Были достигнуты положительные изменения как в развитии инфраструктуры соответствующих учреждений, расширении и упорядочении мер социальной защиты, так и в обеспечении принципа адресности социальной помощи. Вместе с тем проведенное реформирование системы социальной защиты не обеспечило высокого уровня социальной защищенности большинства категорий населения, а ее структура не была в полной мере адаптирована к изменившимся социально-экономическим условиям. На этой основе в работе рассматриваются подходы к определению оптимального соотношения участия субъектов системы социальной защиты в решении задач различной сложности.

Далее выделяются следующие три основные позиции (стратегии), касающиеся соотношения государственного и негосударственного секторов в структуре социальной защиты населения. Первая предполагает исключительную роль государства в решении проблем в области социальной защиты населения с минимальным взаимодействием с органами местного самоуправления, предприятиями и общественными организациями. Вторая позиция свидетельствует о необходимости распределения полномочий в области социальной защиты населения между всеми уровнями власти. При этом общественным организациям отводится лишь дополнительная вспомогательная функция. Третья позиция основывается на принципе субсидиарности и активном деятельном участии в решении социальных проблем общественных организаций, действующих на паритетных с государством началах. Делается вывод о том, что вышеназванные позиции формируют определенный вектор оптимизации системы социальной защиты населения, видоизменения ее структуры в пространственно-временном аспекте (см. Таблица).

Из данного анализа следует вывод о том, что реализация именно третьей стратегии должна обеспечить наиболее высокий уровень социальной защищенности населения. Государство, оставаясь доминирующим субъектом на переходном этапе, должно оказывать содействие данному процессу и обеспечить совместно с другими субъектами социальной защиты населения выработку путей для перехода к следующей стадии. Принципиальным условием этого является переход от предоставления социальных услуг исключительно государством к созданию условий для развития гражданского общества, укрепления позиций негосударственных субъектов социальной защиты населения и оказания ими значительного объема социальных услуг, что составляет основной вектор оптимизации социальной защиты населения. При

этом обосновывается целесообразность сохранения координирующей роли государства, устанавливающего и обеспечивающего не только минимальные социальные гарантии, но и основные условия распределения полномочий или зон ответственности всех субъектов социальной защиты.

Таблица

Этапы оптимизации системы социальной защиты населения

| Показатели для оценки позиции | 1 | 2 | 3 |
|---|---|---|---|
| Влияние субъектов социальной защиты населения и уровень их взаимодействия | Фактическая монополия государства в области социальной защиты, патернализм, потребительско-иждивенческие настроения населения | Распространение практики распределения полномочий в предоставлении социальных услуг при доминирующей роли государства, развитие гражданских инициатив и рост количества негосударственных организаций, ограниченная, но растущая роль третьего сектора в формировании социальной защиты населения, низкий уровень социальной ответственности бизнеса, преодоление иждивенчества в силу развития рыночных механизмов | Главенство принципа субсидиарности, децентрализация, активное участие развитого негосударственного сектора в предоставлении социальных услуг и его тесное взаимодействие с государством, высокий уровень социальной ответственности бизнеса, высокий уровень самозащиты населения |
| Доминирующие формы и подходы в практике социальной защиты | Преобладание пассивных форм социальной защиты, популизм | Оперативно-тактический подход к формированию социальной политики, «пожарные» методы решения проблем | Преобладание активных форм социальной защиты, стратегический подход в формировании социальной политики |
| Уровень социальных гарантий государства | Необеспеченное экономически завышение социальных гарантий | Низкий уровень государственных гарантий | Высокий уровень государственных гарантий |

Во второй главе «Система социальной защиты населения на региональном уровне: современное состояние и пути оптимизации (на примере Республики Башкортостан)» проанализированы деятельность субъектов системы управления социальной защиты и уровень социальной защищенности населения региона, определены направления оптимизации деятельности системы социальной защиты населения.

В первом параграфе второй главы «Система социальной защиты населения в условиях развития ее полисубъектности» анализируется деятельность следующих региональных государственных и негосударственных субъектов социальной защиты населения: органы государственной власти, органы местного самоуправления, социальные службы, объединения работодателей, предприятия, профессиональные союзы, политические объединения, религиозные и правозащитные организации. Данный анализ позволил сделать выводы о различном уровне и потенциальных возможностях участия данных институтов в процессах управления социальной защитой, а также обосновать необходимость повышения эффективности управления социальной защитой на уровне субъекта России.

Наряду с выявлением таких позитивных свойств государственной системы управления социальной защитой региона как ее структурированность, четкое распределение ответственности по уровням управления, определяются и ее основные проблемы. В частности, они обусловлены низким размером большинства социальных гарантий, ограниченными возможностями сети учреждений социального обслуживания, недостатками их кадрового и информационного обеспечения, недостаточным использованием современных методов управления, несовершенством системы контроля качества предоставляемых услуг, низким уровнем использования потенциала гражданского общества и взаимодействия с негосударственным сектором, преобладанием пассивных форм социальной защиты населения. Их преодолению, прежде всего, будет способствовать совершенствование процессов административной реформы в части определения сбалансированного соотношения ответственности федеральных и региональных органов власти, а также полномочий субъекта России в области социальной защиты и имеющихся финансовых возможностей региона.

В работе отмечается тенденция к постепенному усилению влияния помимо государства других субъектов социальной защиты населения, вызванного активизацией гражданского общества. Социологическим опросом выявлено, что из числа общественных организаций наибольшее влияние на социальную защиту населения оказывают ветеранские организации, общества инвалидов (по мнению экспертов), профессиональные союзы, ветеранские и благотворительные организации (по мнению населения). Вместе с тем, неизменной в республике остается доминирующая роль государства, как наиболее значимого субъекта социальной защиты. Абсолютное большинство экспертов и населения считает, что самую важную роль в социальной защите населения играют федеральные и республиканские органы государственной власти и управления. При этом диссертантом определено возрастающее

доверие населения к негосударственным субъектам управления. Так, более половины опрошенных респондентов указало на необходимость возрастания роли органов местного самоуправления в формировании и реализации мер социальной защиты населения.

В рамках исследования установлены также причины, сдерживающие повышение активности участия в социальной защите населения негосударственных субъектов. Так, последствия муниципальной реформы, не обеспечившей рационального распределения полномочий, закрепления финансовой базы за муниципальными образованиями, вызвали фактическое отстранение подавляющего большинства органов местного самоуправления от активного участия в обеспечении социальной защиты населения. Несовершенство законодательства и низкий уровень социальной ответственности бизнеса также не позволяют в полной мере использовать потенциал работодателей и их объединений в целях повышения социальной защищенности населения. Несмотря на то, что многие предприятия активно участвуют в решении актуальных проблем общества, значительное число работодателей не обеспечивает реализацию социальных гарантий в сфере оплаты труда, соблюдения базовых норм по охране труда.

Общероссийская тенденция определенного ослабления позиций профсоюзного движения в сочетании с правовым нигилизмом населения также отрицательно сказываются на социальной защите работающих граждан. Активность большинства общественных организаций, за исключением отдельных крупных республиканских организаций, практически не мотивируется государством и носит эпизодический характер, уровень их влияния на органы власти остается невысоким, а взаимодействие - бессистемным.

В целом, существующая в настоящее время в республике система управления социальной защитой, в силу различных причин, в том числе обусловленных несовершенством федеральной социальной политики, сконцентрирована на решении тактических задач и нуждается в четкой стратегии долгосрочного развития. В значительной степени ограниченная финансовыми ресурсами, выделяемыми государством, сегодня она не может обеспечить высокого уровня социальной защищенности населения. С другой стороны, ее структура не способствует созданию максимально благоприятных условий для существенного увеличения количества субъектов, участвующих в организации социальной защиты населения, и соответствующего увеличения объема предоставляемых ими услуг.

Анализ деятельности субъектов социальной защиты дополняется рассмотрением организации в республике социальной защиты следующих категорий населения - работающих, инвалидов, ветеранов и пенсионеров, семей с детьми, малоимущих граждан, безработных. При этом особое внимание уделяется учету взаимовлияния организации социальной защиты населения и состояния экономики, трудовых отношений, социального партнерства, охраны труда и занятости населения, семейной политики, демографических процессов. Так, последствия рыночных преобразований проявились в

расширении категорий и увеличении численности населения республики, нуждающегося в социальной защите. Этому способствовали существенные масштабы экономической бедности, рост напряженности на рынке труда, большое число мигрантов, лиц без определенного места жительства, низкий уровень пенсионного обеспечения, старение и инвалидизация населения, увеличение количества неполных семей, маргинализация и другие тенденции.

Исследование выявило неудовлетворенность населения уровнем предоставляемых социальных гарантий, что, в частности, обуславливается низким размером большего числа социальных пособий, затруднительным порядком их получения, слабой информированностью населения об установленных мерах социальной защиты и своих правах. Неудовлетворенность населения вызывают также последствия монетизации и распределения полномочий между уровнями управления, повлекшие разделение получателей помощи на «федеральных» и «региональных льготников» и соответствующие различия в объеме предоставляемых гарантий. Сохранение очередности в стационарные учреждения социального обслуживания, неудовлетворенная потребность в социальном обслуживании на дому, неравномерное распределение по территории республики отделений комплексных центров снижают доступность их услуг, также как и заявительный принцип оказания социального обслуживания.

Исследование показало, что городские жители оценивают уровень социальной защищенности населения республики ниже, чем сельчане. Ее оценка отличается также в зависимости от возраста респондента: чем старше отвечающий, тем ниже он оценивает уровень социальной защищенности населения. Существенно, что население дает более низкую оценку уровню социальной защищенности в регионе, чем эксперты.

Однако уровень социальной защищенности ряда категорий населения республики характеризуется как более высокий, чем в среднем по стране, что объясняется применением широкого спектра мер, установленных дополнительно к действующим на федеральном уровне гарантиям. Они учитывают такие региональные особенности как традиции многодетности семей, большую долю сельского населения, природно-климатические условия. При этом эти меры социальной защиты преимущественно реализуются за счет бюджетных средств субъекта с незначительным участием внебюджетных источников. Установлено, что внебюджетные источники большую роль играют в организации социальной защиты работающих граждан.

Проведенный анализ состояния социальной защищенности населения республики обосновывает необходимость повышения эффективности мер защиты социально уязвимых слоев населения - пожилых граждан, семей с детьми, инвалидов, безработных и малоимущих граждан. Отмечается актуальность совершенствования социальной защиты работающего населения, определенная часть которого имеет доходы ниже прожиточного минимума и трудится в неблагоприятных условиях.

Во втором параграфе второй главы «Основные направления оптимизации региональной системы социальной защиты населения» предложены основные направления оптимизации системы социальной защиты

населения в субъекте Российской Федерации, предназначенные для региональной социальной политики переходного периода и обосновывающие особую роль государства в регулировании данного процесса. Они определяются с учетом необходимости проведения дифференцированной в территориальном аспекте социальной политики и призваны учесть особенности социально-экономического развития регионов, а также характер и степень остроты социальных проблем.

В целях существенного повышения социальной защищенности населения существует необходимость перехода от практики «пожарного» метода решения тактических проблем к деятельности на основе стратегического подхода, базирующегося на принципах субсидиарности, социального партнерства и индивидуальной ответственности. В качестве основных направлений в рамках данного подхода предлагаются: определение оптимальной структуры государственного управления социальной защитой населения; развитие негосударственных субъектов социальной защиты населения и расширение их взаимодействия с органами власти; развитие самозащиты населения.

Оптимизация системы государственного управления социальной защитой населения должна обеспечиваться посредством перехода к программно-целевому методу финансирования мер социальной защиты, пересмотра организационно-правового статуса части учреждений социального обслуживания, внедрения современных управленческих технологий, системы стандартизации социальных услуг и контроля за их качеством, распространения проектного подхода, совершенствования кадрового и информационно-аналитического обеспечения. Данные меры должны способствовать повышению эффективности работы государственных органов социальной защиты в области совершенствования мер социальной поддержки, развития системы социального обслуживания, регулирования денежных доходов населения, содействия занятости населения, улучшения охраны труда.

Развитие негосударственных субъектов социальной защиты населения должно осуществляться через рациональное распределение полномочий между государственными и негосударственными субъектами управления социальной защитой населения. Особое значение здесь приобретает деятельность государства по обеспечению принципа субсидиарности, когда стимулируется осуществление мер социальной защиты населения неправительственными общественными организациями, органами местного самоуправления, другими субъектами социальной защиты. Упрочение позиций институтов гражданского общества должно обеспечить активизацию участия населения в управлении делами социума, а, следовательно, в реализации принципов демократии.

В работе обосновывается необходимость завершения процесса институционализации социального партнерства на всех уровнях, что позволит обеспечить взаимодействие основных субъектов социально-трудовых отношений, создать условия для недопущения конфликтного характера развития данных отношений и социальной напряженности во всех сферах жизнедеятельности. В свою очередь меры по повышению социальной

ответственности бизнеса призваны обеспечить более активное участие работодателей в решении насущных проблем работников и всего населения, способствовать укреплению принципов социальной справедливости, дать новый толчок социально-экономическому развитию страны.

Обеспечение тесного взаимодействия субъектов социальной защиты населения, поддержка благотворительности и НКО, деятельность которых способствует объединению людей для решения своих жизненных проблем, поможет в полной мере задействовать имеющийся потенциал «третьего сектора». Данные ресурсы, наиболее приближенные к населению, должны существенно дополнить установленные государством социальные гарантии. Для этого в диссертации рассматриваются механизмы повышения взаимодействия органов государственной власти и «третьего» сектора в сфере социальной защиты населения. При этом диссертантом обосновывается целесообразность усиления координирующей роли государства, которое должно обеспечивать не только реализацию минимальных социальных гарантий и их повышение до оптимальных размеров, но и создавать условия для вовлечения в эту работу других социальных партнеров, организовывать взаимодействие с институтами гражданского общества в данной сфере. При этом именно государству необходимо обеспечить распределение социальной ответственности различных субъектов социальной защиты населения в зависимости от конкретной социально-экономической ситуации и имеющихся региональных особенностей.

Распространение принципов самозащиты населения является еще одним ключевым условием повышения ответственности граждан за собственное благополучие. Оно должно осуществляться через формирование и реализацию соответствующей идеологии, направленной на профилактику иждивенческого поведения. Одним из основных ее элементов должно стать широкое внедрение всеми субъектами активных форм социальной защиты, а также развитие системы социального страхования.

В этой связи существует необходимость учета имеющегося мирового опыта, в соответствии с которым государство не замыкает только на себя решение социально значимых проблем. Без общественных инициатив, активности «третьего сектора», социальной ответственности работодателей, готовых к всестороннему сотрудничеству с властными структурами, активной позиции самих граждан, успешное решение данных проблем не представляется возможным. Это особенно важно в условиях ограниченных финансовых возможностей большинства регионов России по охвату эффективной социальной защитой всех нуждающихся и недостаточного уровня социальных гарантий, установленных на федеральном уровне. Участие различных институтов гражданского общества – профессиональных союзов, работодателей, общественных, религиозных организаций, политических партий, а также семей и каждого конкретного человека – становится важным условием достижения высокого уровня социальной защищенности населения, предотвращения социальных конфликтов и обеспечения социально-экономического прогресса.

В целях систематизации этих процессов необходима разработка и реализация региональной концепции развития системы социальной защиты населения, направленной на повышение эффективности деятельности органов государственного управления и дальнейшее усиление общественной составляющей этой системы. Решение данной задачи и обеспечение на этой основе стратегического подхода к развитию региональной системы социальной защиты, несомненно, будут способствовать более высокой степени социальной защищенности населения.

В заключении диссертации сделаны следующие выводы:

Возрастающее значение объединения усилий различных субъектов социальной защиты обосновывает целесообразность исследования системы социальной защиты населения посредством изучения деятельности ее основных субъектов. В целях обеспечения комплексной диагностики социальной защиты и повышения на этой основе ее результативности предлагается система показателей для определения уровня социальной защищенности населения региона, которая предусматривает оценку: обеспеченности системы социальной защиты ресурсами и инфраструктурой; деятельности различных субъектов социальной защиты; удовлетворенности населения качеством организации социальной защиты; уровня и качества жизни населения.

Действующая система социальной защиты не в полной мере соответствует изменившимся условиям ее функционирования и не обеспечивает удовлетворенности населения уровнем предоставляемых социальных гарантий. Основными факторами, препятствующими повышению эффективности региональной системы управления социальной защитой населения, являются занижение социальных стандартов, неравномерность сети учреждений социального обслуживания, проблемы кадрового обеспечения отрасли, ограниченные возможности местного самоуправления, низкий уровень использования потенциала гражданского общества и бизнеса, несовершенство российского и регионального законодательства, сдерживающее развитие многообразием субъектов системы социальной защиты населения.

Задача повышения уровня социальной защищенности населения в современных условиях обуславливает необходимость перехода от централизованной, замкнутой на государственных органах власти к открытой для участия гражданского общества системе социальной защиты населения, создания условий для развития негосударственных субъектов социальной защиты населения и увеличения оказываемого ими объема социальных услуг. При этом целесообразно сохранение координирующей роли государства, не только устанавливающего и обеспечивающего минимальные социальные гарантии, но и регулирующего условия оптимального распределения полномочий всех субъектов социальной защиты.

Формирование стратегического подхода к оптимизации региональной системы социальной защиты населения целесообразно осуществлять посредством закрепления принципов субсидиарности, социального партнерства и индивидуальной ответственности. Рекомендуемые основные направления оптимизации региональной системы социальной защиты населения

предполагают повышение эффективности работы государственных органов в сфере социально-трудовых отношений, развитие негосударственных субъектов социальной защиты населения, в том числе посредством обеспечения их взаимодействия с органами власти, повышения социальной ответственности бизнеса, поддержки частных инициатив, а также создание условий для самозащиты населения.

Основные результаты опубликованы в следующих работах:

В рецензируемых журналах из перечня ВАК Рособнадзора:

1. Совершенствование системы социальной защиты населения в Республике Башкортостан/ Шайхулов М.А. // Социально – гуманитарные знания. – 2007. №8. – С. 309 – 319.
2. Система социальной защиты населения на региональном уровне: оценка эффективности и направления оптимизации/ Шайхулов М.А. // Социология власти. – 2008. №1. – С. 47 – 54.

Статьи в других изданиях:

3. Некоторые вопросы реализации государственной семейной политики в Республике Башкортостан на современном этапе / Шайхулов М.А. // Влияние социально-экономических преобразований на решение проблем женщины-матери: Сборник материалов республиканской научно-практической конференции. - Уфа, 2002. – С. 45 – 51.
4. Современное состояние и перспективные направления развития системы социальной защиты населения в Республике Башкортостан/ Шайхулов М.А. // Регион в системе трансформационных процессов. Материалы научно-исследовательских работ аспирантов и соискателей. - Уфа, БАГСУ, 2003. – С. 244 – 248.
5. Некоторые направления совершенствования деятельности государственных органов социальной защиты населения в Республике Башкортостан/ Шайхулов М.А. // Государственная служба: состояние, тенденции развития и актуальные проблемы: Сборник научных статей. – Уфа, 2004. - С.197 - 200.
6. Организация социальной защиты населения на местном уровне/ Шайхулов М.А. // Реформа местного самоуправления в Российской Федерации и Республике Башкортостан: приоритеты, механизмы и этапы осуществления: Сборник научных статей. – Уфа, 2004. – С.126 – 131.
7. Вопросы социальной защиты молодежи в Республике Башкортостан/ Шайхулов М.А. // Национальная политика и культура в современных условиях: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (7 декабря 2006 г.): Ч.2. – Уфа: Гилем, 2006. – С. 235-239.
8. Некоторые аспекты социальной защиты населения Республики Башкортостан/ Кадыров С.Х., Музафарова Р.М., Шайхулов М.А.// Препринт / ЦСПИ АНРБ; Башкортостанстат. – Уфа: Гилем, 2008. – 58 с. (главы 1-3).



ШАЙХУЛОВ Марат Алмасович

ОПТИМИЗАЦИЯ
СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ
В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ
(региональный аспект)

Специальность 22.00.08 - социология управления

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

Подписано к печати 06.04.2009. Формат 60x84 1/16.
Бумага офсетная. Печать плоская. Гарнитура Таймс.
Усл. печ. л. 1,1. Усл. кр.-отт. 1,1. Уч.-изд. л. 1,0.
Тираж 100 экз. Заказ № 109.

ГОУ ВПО Уфимский государственный авиационный технический университет
Центр оперативной полиграфии
450000, Уфа-центр, ул. К. Маркса, 12