

РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОЦИАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

На правах рукописи

ГЕМБАРЕНКО Виктор Иванович

**УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ МЕСТНОГО
СООБЩЕСТВА: СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ**

Специальность 22.00.08 — социология управления

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата социологических наук



МОСКВА — 2004

Работа выполнена на кафедре прикладной социологии социологического факультета Российского государственного социального университета

Научный руководитель: доктор социологических наук, профессор
Осадчая Галина Ивановна

Официальные оппоненты: доктор социологических наук,
профессор **Шарков Феликс Изосимович**
кандидат социологических наук
Кривцова Любовь Николаевна

Ведущая организация: Московский государственный университет
сервиса

Защита состоится 30 сентября 2004 г. в 16 часов 30 минут, на заседании диссертационного совета Д 224.002.01 в Российском государственном социальном университете по адресу: 129256, Москва, ул. Вильгельма Пика, корпус 2, диссертационный зал.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Российского государственного университета по адресу: 107150, Москва, ул. Лосиноостровская, 24.

Автореферат разослан 27 августа 2004 года

Ученый секретарь
диссертационного совета



Юдина Т.Н.

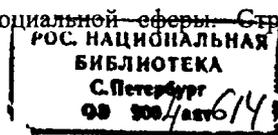
ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования. Россия переживает сегодня очень ответственный момент своей истории. Произошедшие изменения последнего десятилетия ушедшего века, коренным образом изменили и политический строй, и экономические основы, и социальную структуру российского общества.

Управление социальной сферой позволяет решить проблемы повышения эффективности ее функционирования и развития. Здесь взаимодействуют социальные группы, индивиды, институты власти, общественные организации. Доминантами этого взаимодействия являются социальный статус человека, его роль в общественной жизни, условия его жизнедеятельности, материальное благосостояние.

Социологический срез процесса оптимизации управления социальной сферой отдельно взятого небольшого промышленного города представляет несомненный интерес уже потому, что он позволяет увидеть сложные и интересные процессы, происходящие в социальной сфере и получить исходные данные для проведения анализа на предмет принятия грамотных управленческих решений на муниципальном уровне. Это позволило бы также определиться с детерминантами социальной сферы местного сообщества и осмыслить пути повышения эффективности социального управления.

Имеющие преобладающую негативную окраску процессы, происходившие в стране в последнее десятилетие, во многом явились причиной деформаций, как социальной сферы местных сообществ, так и муниципального хозяйства. Отсутствие четкого представления о компетенции социальных управляющих на различных уровнях социальной сферы, отсутствие продуманной легитимной системы делегирования полномочий по выполнению государственных функций негативно отражалось на состоянии всех уровней ~~социальной сферы.~~ Стремление



повысить эффективность промышленных предприятий, повысить объемы производства товарной продукции ускорили процесс муниципализации социальной сферы крупных промышленных предприятий, что привело к «сбрасыванию» практически одновременно всех социальных вопросов на местный бюджет, а, следовательно, нагрузка на социальную сферу муниципальных образований многократно возросла, а, следовательно, усложнились задачи по управлению социальной сферой. Появление значительной части граждан имеющих доходы ниже официального прожиточного минимума, (по замерам социологов от 22% до 38% в различные годы за период с 1992 по 2000 г.г.), привело к необходимости принятия специальных программ социальной поддержки населения. С особой силой в этот период проявился кризис системы муниципального здравоохранения и, может быть в меньшей степени, народного образования. Бюджетный кризис привел к существенному снижению затрат на культуру. Практически некому стало заниматься молодежными проблемами. Все вышеперечисленное поставило перед местными властями проблему скорейшего структурирования социальной сферы под новые реальности и потребности, значительного увеличения численности работающих в ней, создание новых управленческих звеньев. Понятно, что проблема не ограничивается лишь количественными показателями. Мы имеем дело со сложным комплексом проблем становления и развития социальной сферы на муниципальном уровне в новых социально-экономических и политических условиях без осмысления и анализа природы которых невозможно прогнозировать ее развитие даже на среднесрочную перспективу.

Состояние социальной сферы современной России во многом определяется отсутствием целостной социальной политики. Аналогичная картина наблюдается и на муниципальном уровне. В обществе имеет место согласие, что социальная реформа необходима. Однако остается остро дискуссионным вопрос социальных издержек этого реформирования.

Особенный интерес представляет сегодня комплекс проблем, связанных с дальнейшим развитием органов местного самоуправления и четким разделением функций и полномочий местного самоуправления и органов государственной власти. Это связано с начавшимся реформированием системы местного самоуправления в Российской Федерации основанного на изменении законодательства.

Вместе с тем, мировой опыт развития стран с развитой рыночной экономикой показывает, что в основе благополучия и стабильности этих государств находится развитая система местного самоуправления в виде коммун, муниципалитетов и т.д. Сформировалась актуальная потребность поиска путей совершенствования системы местного самоуправления в целом, повышением эффективности управления социальной сферой в частности, однако в теории эти процессы еще не осмыслены, а на практике важно определиться с детерминантами дальнейшего развития.

Все вышеизложенное в полной мере относится и к управлению системой социальной защиты населения, которая является важнейшей частью социальной политики. Осмысление бурного, во многом экстенсивного, по историческим меркам очень короткого пути развития системы социальной защиты населения в Российской Федерации ставит больше вопросов, чем дает ответов о ее месте в системе социальных и общественных процессов, которые сегодня все отчетливее проявляются в современной России. Эффективность принимаемых управленческих решений в социальной сфере определяет насколько будут повышены или понижены компенсаторные возможности системы социальной защиты населения.

Современные тенденции эволюции государства от традиционного государства к государству, использующему информационно-коммуникативные технологии, предполагают широкое применение этих технологий в управлении социальной сферой, и анализ этих процессов несомненно представляет научный интерес.

Состояние научной разработанности проблемы.

Российская наука уделяла и продолжает уделять постоянное внимание проблемам управления социальной сферой.

Большой вклад в данную проблематику вносят современные авторы: Аверин Ю.П., Анисимов О.С., Антонюк Г.А., Атаманчук Г.В., Диневич В.А., Жуков В.И. и ряд других ученых, анализирующих реальное состояние социальной сферы и вопросы социальной политики, а также публикации Афанасьева В.Г., Бестужева-Лады И.В., Бурджалова Ф.Э., Виханского О.С., Воропаева В.И., Гусева Ю.В., Ковалева В.Н., Комарова М.С., Омара А.М., Осадчей Г.И., Романенко Л.М., Тихомирова Ю.А., Тощенко Ж.Т., Удоденко А.А., Шавель С.А. и др., посвященные проблемам повышения эффективности социальной сферы, её инновационному развитию, управлению социальными процессами в обществе, а также разработке, систематизации и раскрытию основных категорий и понятий социологии социальной сферы, социологии управления.

В исследованиях проблем управления социальной сферой важную роль играют работы, связанные с разработкой методологии, методики и техники социологического анализа, выполненные Л.Я. Аверьяновым, В.Г. Андреевской, В.П. Васильевым, В.Г. Гречихиным, А.Г. Здравомысловым, Ю.А. Крючковым, О.М. Масловой, А.Л. Маршаком, А.А. Овсянниковым, Г.И. Саганенко, А.Г. Симаковым, И.В. Соколовой, И.А. Сосуновой, Б.А. Суслаковым, В.А. Ядовым.

Проблемы повышения эффективности управления социальной сферой на уровне муниципальных образований рассматриваются в работах Гладышева А.Г., Иванова В.Н., Патрушева В.И. и в целом ряде других.

Тем не менее, остается мало исследованным и нуждается в дальнейшем научном осмыслении еще целый ряд теоретических и практических проблем управления социальной сферой. Это тем более актуально сегодня, когда мы стоим практически на пороге крупных реформ в социальной сфере,

связанных с передачей ряда государственных функций на уровень местного сообщества.

Пока еще не сложился окончательно понятийный аппарат, система специальных методик, моделей и технологий управления развитием социальной сферой. Недостаточно работ раскрывающих специфику социологического анализа системы управления социальной сферой. До сих пор, к сожалению много «белых пятен» остается в методике диагностики управления социальной сферой муниципального образования как основы ее возможного развития.

Актуальность этих проблем и их недостаточная разработанность определили выбор объекта, предмета, цели и задач данной работы

Объектом исследования автор определяет социальную сферу местного сообщества.

Предметом исследования являются социально-управленческие аспекты регулирования развития социальной сферы местного сообщества.

Цели и задачи исследования. Целью исследования является разработка предложений по повышению эффективности управления социальной сферой на уровне местного сообщества.

Исходя из цели, объекта и предмета исследования, были поставлены следующие задачи:

- уточнить функции, структуру, сущность, направленность на развитие социальной сферы и специфику ее управления на уровне местного сообщества;
- дать оценку современного состояния существующей модели управления социальной сферой на уровне местного сообщества;
- представить социологический анализ особенностей местного сообщества как объекта социального управления и как субъекта управленческих процессов в муниципальном образовании с учетом изменений социально-демографической структуры и потребностью обеспечения социальной безопасности;

- дать критический анализ действующих социальных целевых программ и предложить наиболее эффективные инструменты их реализации на уровне местного сообщества;
- раскрыть взаимодействие государственного и местного уровней управления на примере анализа проблем и противоречий современной системы социальной защиты населения в условиях реформирования местного самоуправления;
- разработать модель муниципального социального регистра населения как информационно-коммуникативной технологии управления повышением эффективности социальной сферы местного сообщества

Теоретические и методологические основы исследования.

Методологической основой исследования явились общие положения и принципы российской теоретической социологии, социологии социальной сферы, социологии управления такие как: прагматизм и нацеленность на решение реальных социальных противоречий; соединение в теоретических концепциях объективистских и субъективистских видов объяснения реальности; положения о постоянном усложнении социальной организации и социальных связей; системный взгляд на общество; учет влияния на индивидуальность социальной структуры и особенностей развития социальной сферы на основе признания многообразия структур причинности; разнообразия объясняющих факторов; ориентация на реализацию практических задач управления и на определение реалистической стратегии социального развития.

В исследовании представленной проблемы использовался комплексный анализ, включающий в себя социологический, статистико-экономический подходы, что определило совокупность методов исследования. В процессе исследования применялись социологические методы получения, обработки и интерпретации информации, в том числе анализ документов, социологический опрос (анкетирование и стандартизированное интервью) и социальный эксперимент.

Источниковую базу исследования составили действующее Федеральное законодательство, нормативно-правовые акты, статистические данные Министерства труда и социального развития, ежегодные отчеты Комитета социальной защиты населения Московской области, Управления социальной защиты населения города Электросталь и ряда территориальных органов Московской области, вторичный анализ ряда социологических исследований по вопросам управления социальной сферой, а также социологических исследований, проведенных под руководством автора или с его участием.

Эмпирическая база исследования:

1. «Социальное самочувствие жителей города в условиях кризиса» (1999 г.) — проведено ВНИКом в составе: Степанов Ю.Г. — руководитель, члены ВНИК Аверина С.Г., Гембаренко В.И., Солдатова Л.А. Цель исследования — получение эмпирической информации, дополняющей статистическую отчетность, необходимую для разработки социально-демографического паспорта г.Электростали и зондирование электорального настроения жителей города. Опрошено 400 человек по случайной механической выборке.
2. «Определение уровня жизни населения в отдельно взятом муниципальном образовании» (2000-2002г.г.) — проведено по заказу Комитета социальной защиты населения Московской области в рамках проводимого эксперимента по поэтапной замене категориальных льгот адресными денежными компенсациями и выполнено ВНИКом в составе: Гембаренко В.И. — руководитель, члены ВНИК Аверина С.Г., Бакшицкая В.Б. Данное исследование позволило выявить слои населения, чей уровень доходов ниже черты прожиточного минимума, измерить глубину бедности и на основе социологического анализа полученных результатов определить методологию создания банков данных граждан для оказания адресной помощи по признаку нуждаемости. Опрошено 600 респондентов по случайной механической выборке на основании

разработанной Комитетом социальной защиты населения Московской области анкеты.

3. «Оценка эффективности деятельности органа местного самоуправления» (2003 г.) проведено ВНИКом в составе: Гембаренко В.И. — руководитель, члены ВНИК Абрярова Р.И., Морозова Е.В. Методом сплошного опроса опрашивались все 98 муниципальных служащих — руководителей и специалистов Администрации города Электросталь Московской области.
4. Используются данные исследований группы социологического мониторинга Управления социальной защиты населения города Электросталь в 2000 — 2004 годах проводимым автором и с участием автора по следующим темам: «Исследование состояния детско-родительских отношений и профессиональных предпочтений старшеклассников города Электросталь» (май 2002 года; выборка — 1500 человек), «Исследование электоральных предпочтений населения г. Электросталь накануне выборов в Государственную Думу и Губернатора Московской области» (октябрь 2003 года; выборка — 700 человек), «Отношение жителей города Электросталь» к планам Правительства РФ заменить льготы денежными компенсациями» (июль 2004 года; выборка — 200 человек) и ряд других.

Научная новизна исследования. Автор развивает одно из направлений отечественной социологии и социальной работы, связанное с исследованием системы управления социальной сферой. В соответствии с этим:

- на основании проведенного анализа уточнены сущность, направленность на развитие и специфика управления социальной сферой местного сообщества с учетом наличия местных территориальных факторов: локальности поселения, уровня социально-экономического развития территории, наличия многочисленных личных и корпоративных связей, культурных традиций;

- дана оценка современного состояния существующей модели управления социальной сферой на уровне местного сообщества, которая обладает как достоинствами, так и недостатками, и главным противоречием которой является дисбаланс между усложняющимися проблемами управления и неадекватной ресурсной базой;
- осуществлен анализ модели управления местным сообществом как объекта социального управления и как субъекта активно участвующего в управленческом процессе с учетом реалий, сложившихся в местном сообществе; показано влияние изменений социально-демографической структуры и потребность обеспечения социальной безопасности в процессе управления социальной сферой;
- дан критический анализ существующих целевых социальных программ местного сообщества, в том числе систематизированы параметры создания социально-демографического паспорта муниципального образования;
- показаны проблемы и противоречия управления системой социальной защиты населения как важнейшей части социальной политики в условиях реформирования местного самоуправления в Российской Федерации; раскрыта взаимосвязь государственного и местного уровней в управлении социальной сферой местного сообщества;
- предложена реальная модель информационно-коммуникативной технологии в процессе повышения эффективности управления социальной сферой местного сообщества на примере создания и функционирования муниципального социального регистра населения, как инновационной формы социального учета и постоянно актуализируемой эмпирической основы социологических исследований.

Практическая значимость исследования. Разработанные методики повышения эффективности управления социальной сферой, а также система учета льгот и льготных категорий граждан и сформированные базы данных

граждан по признаку нуждаемости представляют практический интерес для руководителей и специалистов органов муниципального управления.

Положения и выводы данной работы могут быть использованы в подготовке специалистов-социологов и специалистов по социальной работе, включены в качестве учебных тем по курсам: «Социология социальной сферы», «Социальное управление», «Муниципальный менеджмент», «История социальной работы», «Теория социальной работы» и др.

Основные положения, выносимые на защиту.

1. Управление социальной сферой на уровне местного сообщества предполагает учет того факта, что местное самоуправление в Российской Федерации является объективной политической и экономической реальностью, основанной на прочной правовой базе и имеющей достаточный опыт социальной практики. Специфика управления социальной сферой местного сообщества определяется учетом местных территориальных факторов: локальностью поселения, особенностями социальной стратификации, уровнем социально-экономического развития территории, историческими и культурными традициями.
2. Существующая модель управления социальной сферой на уровне местного сообщества определяется тем, что процесс социального воспроизводства — это сложный, множественный, поливероятностный процесс. Основным недостатком анализируемой модели является отсутствие легитимных полномочий, связанных с наличием нескольких независимых субъектов управления, а, следовательно, и четко определенных функций социального управления на местном уровне, таких как прогнозирование, планирование, организация, оперативное распорядительство, регулирование, учет и контроль, проверка исполнения. Главным противоречием анализируемой модели является дисбаланс между усложняющимися проблемами управления и неадекватной ресурсной базой

3. В современных условиях реформирования системы управления в Российской Федерации, местное сообщество является как объектом, так и субъектом управления социальной сферой муниципального образования. Интеграция интересов всех социальных классов и групп местного сообщества, повышение солидарности позволят повысить его субъектность, а, следовательно и эффективность управления социальной сферой на муниципальном уровне. Важнейшим условием повышения эффективности управления социальной сферой является удовлетворение потребности граждан в личной безопасности. Безопасность должна рассматриваться не как состояние отсутствия опасности, а как возможность ее прогнозирования и предотвращения. Этим обстоятельством определяется специфика особенности функционирования системы социальной безопасности на уровне местного сообщества.
4. Комплексные целевые социальные программы, разработанные и реализованные на муниципальном уровне такие как: «Адресная программа социальной поддержки населения», «Охрана репродуктивного здоровья населения», «Здоровый ребенок в школе», «Инвапомощь», «Охрана культурного наследия», профилактические медицинские программы и т.д., являются эффективным инструментом управления социальной сферой местного сообщества. Нынешняя экономическая ситуация привела к снижению эффективности долгосрочных инвестиций в социальную сферу. В этих условиях концентрация необходимых инвестиций для решения социальных проблем требует от органов местного самоуправления особых методов, связанных с повышением эффективности социальных программ. Поэтому особую актуальность приобретает взаимодействие всех субъектов социальной сферы, направленное на решение социальных проблем.
5. Система социальной защиты населения в условиях реформирования местного самоуправления в Российской Федерации должна быть изменена с учетом интересов государственного управления и местного самоуправления. Это предполагает четкое разделение полномочий и

ответственности различных управленческих уровней, основанное на учете интересов государства, политических и социально-экономических реальностей, социальных потребностей различных групп населения.

6. Успешный опыт создания муниципального социального регистра населения в городе Электросталь, позволяет утверждать, что — это уникальный инструмент включения социологического знания в систему управления обществом, в том числе социальной сферой. Существенными элементами социального регистра являются: структура баз учета социальных категорий граждан на основе единого социального идентификационного номера, кодификатор льгот и льготных категорий, компьютерная программа для учета и обработки поступающей информации, система буферного информационного обмена со всеми субъектами социальной сферы. Выстроенная в определенную систему, достоверная и регулярно актуализируемая эмпирическая информация муниципального социального регистра, является эффективной технологией социологического анализа социальной сферы.

Апробация работы. Основные выводы и положения, использованные в настоящей выпускной работе, подтверждаются апробацией их при разработке комплексных перспективных программ Управления социальной защиты населения города Электросталь Московской области, отражены в выступлениях на более чем 20 всероссийских, региональных и международных конференциях, совещаниях, «круглых столах» и научных, научно-методических семинарах, опубликованы в серии научных статей.

Структура работы включает: введение, две главы по три параграфа, заключение, библиографию, содержащую 136 источников и приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается выбор темы и ее актуальность, представлены выводы по научной разработанности темы, определены цели, задачи, объект и предмет исследования, раскрыты методологические основания диссертации, обозначена эмпирическая база исследования, показывается научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы.

Первая глава диссертации — **«Теоретико-методологические основы социологического анализа управления социальной сферой местного сообщества»** посвящена теоретико-методологическому анализу исследуемой проблемы.

В первом параграфе **«Социальная сущность, направленность и специфика управления социальной сферой местного сообщества»** исследуются категории управления, которые позволяют понять, что сама суть общественно-преобразовательной деятельности человека может быть понята как творчески саморазвивающийся процесс, ориентированный на достижение вполне определенной цели; следовательно, как процесс, предполагающий управление и нуждающийся в нем.

В процессе перехода современного общества от индустриальной к постиндустриальной цивилизации во все сферы деятельности, а в первую очередь, — в управленческую, — вторгаются все более мощные пласты разнообразной, зачастую разноречивой информации. Это предполагает новый взгляд на старые проблемы и оперативную реакцию на новые, каждодневно возникающие проблемы.

Методы социального управления являются важнейшим средством реализации законов и принципов управления. Все их многообразие является эффективным только тогда, когда субъект управления на основе системного анализа использует ту совокупность, которая необходима в данной конкретной управленческой ситуации, представляющей сегодня комплекс

сложных явлений (экономических, социальных, политических, духовных). Социальные методы управления представляют для автора особенный интерес в связи с тем, что они реализуются через постановку социальных целей, повышение качества жизни людей, укрепления социальных организаций, повышения социальной зрелости общества, его отдельных структур и управленцев в первую очередь.

Далее диссертант анализирует функции и структуру социальной сферы местного сообщества, уточняя специфику ее управления, основываясь на примерах организаций социальной сферы.

Автор подчеркивает, что возможности реализации методов социального управления находятся в прямой зависимости от характера социальных отношений и политической надстройки.

Действенным инструментом управленческой деятельности, особенно в условиях крупномасштабных политических изменений, становится методология стратегического управления. Автор раскрывает проблемы становления стратегического управления, основываясь на анализе работ М.Х. Мескона, М. Альберта, Ф. Хедуори, а также О.С. Виханского, Е.М. Бабосова, А.Г. Воронина и раскрывает отличительные особенности стратегического управления. Принципиально важное значение приобретают вопросы стратегического управления в управлении социальной сферой, в том числе социальной сферой муниципального образования, которые необходимо рассматривать в контексте решения проблем местного развития. Диссертант делает вывод о том, что представляется важным определить специфику социальной сферы как объекта управления.

В управлении всегда предполагается обоснованный выбор альтернативных решений, отвечающих заданным целям. Последние подчинены иерархии приоритетов и обуславливают построение нужного вектора. В управлении социальной сферой важно, чтобы из вектора целей не выпадали значимые связи, не нарушался порядок следования их приоритетов,

чтобы в векторе целей не было взаимоисключающих или ошибочно выбранных целевых установок.¹

Собственно анализ и учет местного территориального интереса во многом составляет особенность управления социальной сферой местного сообщества.

Во втором параграфе первой главы **«Основные характеристики современного состояния управления социальной сферой муниципального образования»** исследуется специфика социальной сферы как объекта управления, которая определяется тем, что процесс социального воспроизводства — это сложный, множественный, поливероятностный процесс, определяемый как глобальными детерминантами, так и в значительной мере вероятностным элементом. Она является одновременно самоорганизующейся, организуемой, многосубъектной, многоуровневой. Социальная сфера — это открытая система, интенсивно обменивающаяся со средой (другими сферами жизнедеятельности общества и природой) результатами деятельности и информацией и характеризующаяся неустойчивыми, разнообразными, неравновесными и нелинейными отношениями. Она усваивает внешние воздействия, находится в постоянном изменении². Далее диссертант анализирует структуры социальной сферы и компоненты социальной инфраструктуры.

Раскрывая особенности социальной сферы на уровне местного сообщества, автор дает собственное определение местного сообщества (community). Местное сообщество — это разноуровневая микросоциальная группа, акцентированная географически и административно, члены которой объединены общими историческими и культурными традициями, разнообразными корпоративными и личными связями, совместным ведением различных видов общественной и хозяйственной деятельности и

¹ Осадчая Г.И. Социология социальной сферы.- М., 2003.

² Осадчая Г.И. Социальная политика, социальное управление и управление социальной сферой.- М., 1999.

участвующие в расширенном социальном воспроизводстве не только в качестве объектов, но и в качестве субъектов социального управления. Местному сообществу присущи четыре основные характеристики: люди, географически очерченное место, схожесть социальных систем и социальное партнерство. Развитие местного сообщества во многом зависит от выбора адекватной концепции развития социальной сферы, которая, в свою очередь, детерминирует ее содержание и эффективность. Диссертант анализирует современное состояние управления социальной сферой города Электросталь — среднего многофункционального промышленного города, расположенного на территории Московской области. Основные достоинства существующей системы управления социальной сферой детерминируются особенностями местного сообщества: мобильность, адекватный учет современных потребностей жителей конкретной территории, лабильность, определяемая, как функциональная подвижность и т.д. Основным недостатком существующей модели управления социальной сферой местного сообщества является отсутствие легитимных полномочий, связанных с наличием нескольких независимых субъектов управления и четко определенных функций социального управления на местном уровне. Диссертант приходит к выводу, что главным противоречием анализируемой модели управления является дисбаланс между усложняющимися проблемами управления и неадекватной ресурсной базой находящейся в распоряжении социальных управляющих.

В третьем параграфе **«Местное сообщество как объект и субъект управления социальной сферой муниципального образования»** автор исследует закономерности повышения роли социальной сферы местного сообщества как объекта управления в процессе реформирования системы управления в Российской Федерации и системы муниципального управления в частности. В ходе социологического анализа было установлено, что процесс социальной стратификации местного сообщества в значительной мере обусловлен содержанием и характером социального управления, реализации

принципов деятельности субъектов власти по социальной организации и регулированию социальных процессов и отношений.

Определяя вектор и степень влияния социальной стратификации и социальной дифференциации на социальную сферу, диссертант приходит к выводу, что местные сообщества современной России являются тем социальным полем, где происходит формирование новых социальных классов, групп, которые становятся объективным отражением современных политических и социально-экономических реальностей нашей страны. Автором установлено, что роль местного сообщества как субъекта управления социальной сферой напрямую связано с повышением солидарности всех членов местного сообщества, которая может способствовать повышению интеграции их интересов.

Важнейшим условием повышения эффективности управления социальной сферой является удовлетворение потребности граждан в личной безопасности. Особенностью функционирования системы социальной безопасности на уровне местного сообщества является тесная взаимосвязь понятия социальной безопасности и социального самочувствия. В рамках выдвинутой гипотезы, автором методом репрезентативной выборки был проведен социологический опрос с целью выявления степени удовлетворенности условиями жизни и степенью удовлетворенности потребностями социального существования, которое показало следующее. (Было предложено назвать по три наиболее актуальные, по мнению респондентов проблемы, требующие решения): 57% опрошенных волнует современное состояние комплекса жилищно-коммунального-хозяйства и рост тарифов на услуги ЖКХ; 48% опрошенных не удовлетворяет работа муниципального здравоохранения; 26% волнуют вопросы экологии; 20% определяют уровень доходов в своей семье как недостаточный для удовлетворения потребностей; 17% не устраивает высокая стоимость лекарств; 10% не удовлетворены работой правоохранительной системы; 8% тревожит сужение спектра образовательных услуг, предлагаемых на

бюджетной основе. Таким образом, автор делает вывод о том, что учет факторов, определяющих социальное самочувствие граждан и являющейся важной составляющей социальной безопасности, предопределяет доминанты в управлении социальной сферой и в реализации социальной политики на уровне местного сообщества в целом.

Во второй главе **«Управление социальной сферой на уровне местного сообщества: социологический анализ»** предпринят анализ сущности и содержательных компонентов, реально сложившейся практики управления социальной сферой местного сообщества, сложившегося в городе Электросталь Московской области.

В первом параграфе **«Комплексные целевые программы как инструмент управления социальной сферой местного сообщества»** осуществляется ретроспективный анализ основных положений программно-целевого подхода изложенных в работах: Ч. Хитча, Р. Маккина, С. Оптнера, Э. Квейда, а также в монографиях и публикациях представителей отечественной научной мысли: Б.А. Зайцева, Б.А. Лапина, Е.В. Косова, Г.Х. Попова, М.Я. Лемешева, А.И. Панченко, Е.З. Майминаса, В.Ю. Будаева, М.И. Пановой, Б.А. Райсберга, Е.П. Голубкова, Л.С. Пекарского, Г.С. Поспелова, а также работ, посвященных методологии использования программно-целевого подхода, А.Г. Агангебяна, Н.П. Федорченко, Э.Ф. Баранова, К.А. Багриновского, В.П. Бусыгина, В.Н. Кириченко.

Используя комплексный системный подход, соискатель, совместно с учеными Московского государственного социального университета, принял участие в разработке и практической реализации модели социально-демографического паспорта муниципального образования города Электросталь Московской области. В данном случае проблемная ситуация рассматривается как возможность управлять процессами, происходящими в социальной сфере местного сообщества. Поставленная перед разработчиками проекта «Социально-демографический паспорт» и реализованная на практике цель заключается в выявлении механизмов, способных адекватно реагировать

как на прогнозируемые, так и на ситуационные изменения в социальной сфере местного сообщества. Созданная для реализации данной цели модель отвечает необходимым требованиям: она устойчива, результативна, имеет набор существенных и достоверных показателей.

Далее в диссертационной работе выявляются и анализируются критериальные показатели социального развития муниципального образования как результат повышения эффективности управления социальной сферой, исследуются процедуры согласований прогнозной и ресурсной частей реально действующих социальных программ. Диссертантом исследовались следующие критериальные факторы социального развития: увеличение средней продолжительности жизни, увеличение естественно прироста населения, состояние младенческой смертности, изменение обеспеченности населения жилой площадью по категориям жилья и уровню его благоустройства, динамика удовлетворения других социально-культурных и бытовых потребностей населения. На основании проведенного социологического анализа субъектов социальной сферы, автор делает вывод о том, что социальное развитие местного сообщества напрямую зависит не только от объективных политических и социально-экономических условий, но и от эффективности управления социальной сферой, от позитивной деятельности самих членов местного сообщества и его уполномоченных управляющих. Эффективность этой работы достигается не в последнюю очередь через подготовку и реализацию целевых, комплексных региональных и муниципальных программ.

Во втором параграфе **«Социальная защита населения в условиях реформирования местного самоуправления в Российской Федерации: проблемы и противоречия»** анализируются процессы изменения приоритетов современной социальной политики в России, а также роль и место субъектов социальной сферы на муниципальном уровне в контексте эти изменений. В качестве примера, в работе рассматривается современное состояние системы социальной защиты населения как важнейшей составной

части социальной политики. В результате проведенного анализа, диссертант делает вывод о том, что назрела настоятельная необходимость реформирования существующей системы социальной защиты населения и создания государственной вертикали управления отраслью: от Федерального уровня до уровня муниципальных образований. Только государственные по своей организационно-правовой форме, финансовому наполнению и по содержанию работы органы социальной защиты населения способны решить концептуальную проблему преодоления бедности.

Вместе с тем, вектор муниципального управления имеет направление «снизу — вверх», будучи призванным адаптировать местный территориальный интерес к государственному. Смысл этой адаптации состоит в обустройстве среды непосредственного обитания человека, удовлетворения его первоочередных потребностей и налаживании межхозяйственных связей между территориями. Объектами муниципального интереса являются вопросы местного значения, характер и особенности которых могут быть адекватно осознаны только людьми, непосредственно проживающими на этой территории. Удовлетворение муниципального интереса есть обязательное условие для удовлетворения общественного (государственного) интереса³. Диссертант делает вывод о том, что только четкое разделение полномочий и ответственности различных управленческих уровней позволяет в процессе управления социальной сферой местного сообщества учитывать взаимосвязь местного территориального и государственного интересов.

В третьем параграфе **«Муниципальные регистры населения как информационно-коммуникативная технология управления социальной сферой местного сообщества»** автор анализирует современные тенденции эволюции государства от «традиционного» государства к государству, использующему информационно-коммуникационные технологии (ИКТ), которая, в конечном счете, должна привести к реализации идей сервисного

государства, основу которого составляют технологии «электронного правительства». Для решения этой задачи на политическом и стратегическом уровне представляется реализовывать следующие стратегии: модернизация государственного аппарата за счет использования информационных технологий; проведение административной реформы; реализация новых экономических механизмов государственного управления, например таких, как бюджетное финансирование государственных ведомств не по смете, а по количеству функций и результатам деятельности; повышение открытости органов государственной власти; принцип отказа государства от осуществления несвойственных ему функций или непрофильной деятельности. На тактическом (операционном) уровне реализации идеи «электронного государства», представляется перспективным разработка проекта электронных административных регламентов, то есть реализация процедур, прав и обязанностей ведомств и отдельных должностных лиц на основе современных информационных технологий. Электронный административный регламент — это больше услуг и меньше бюрократии: государство — это поставщик услуг⁴. На практике — это замена перемещения бумаг и людей перемещением информации.

Диссертант анализирует реально действующую модель управления социальной сферой — муниципальный социальный регистр населения и на основе проведенного анализа, приходит к выводам, что социальный регистр населения это:

- постоянно актуализируемая электронная база социальных (в том числе льготных) категорий населения как основа для осуществления постоянно действующего социологического мониторинга;
- эффективный инструмент рационального использования бюджетных средств, направляемых на реализацию социальных программ;

³ Рой О.М. Система государственного и муниципального управления. — СПб., 2003.

⁴ Данилин А.В. Электронные государственные услуги и административные регламенты: от политической задачи к архитектуре «электронного правительства». — М., 2004.

- реально существующий механизм замены категориальных льгот адресными денежными компенсациями по признаку нуждаемости;
- эффективная форма социального учета, позволяющая предметно заниматься вопросами социального планирования, социальной диагностики, социального прогнозирования.

В заключении излагаются основные выводы и обобщения по материалам диссертационного исследования и формулируются предложения по повышению эффективности управления социальной сферой местного сообщества.

Приложение включает муниципальные социальные программы г. Электросталь Московской области.

По теме диссертации имеются следующие публикации:

1. Гембаренко В.И., Солдатова Л.А., Степанов Ю.Г. и др. Организация, технологии и методы управления социальной защитой населения (опыт, проблемы, перспективы). Монография. — М., 1998. - 14,8 п.л., автор.- 3,2 п.л.
2. Гембаренко В.И. Семь лет, и все еще «эксперимент» // Социальное обеспечение, № 12,1998. - С. 22-23.- 0,1 п.л.
3. Гембаренко В.И. Как жить дальше? Взгляд профессионала // Ученые записки МГСУ, № 4, 2001.- С. 81-85.-0,3 п.л.
4. Гембаренко В.И. Десять лет по пути становления и развития системы социальной защиты населения // Социальное обеспечение, №№ 9-10, 2002.- С.19-25. - 0,4 п.л., - С. 10-18. - 0,5 п.л.
5. Гембаренко В.И. Льготы и льготники // Социальная защита, № 5, 2003.-С. 9-13.-0,3 п.л.
6. Гембаренко В.И. Проблемы создания и функционирования социальных регистров населения // Социальное обеспечение. № 5, 2003.-С. 22-27:-0,4 п.л.
7. Гембаренко В.И. Для чего нужен социальный регистр? // Социальная защита, № 11,2003.- С. 2-6. - 0.3 п.л.
8. Гембаренко В.И. Социальный регистр субъекта Федерации как эффективный инструмент проведения социальной политики // Социальное обеспечение, № 11, 2003.- С. 2-6. - 0,3 п.л.
9. Гембаренко В.И. Социальные регистры населения — основа для принятия управленческих решений и реализации социальных гарантий граждан. Выступление на II Всероссийском социологическом конгрессе // Материалы II Всероссийского конгресса, т.3, М., 2003.- С. 227-228.- 0,1 п.л.
10. Гембаренко В.И., Иванченко Д.А., Солдатова Л.А. и др. Социальные технологии управления общественными процессами на региональном

уровне. Монография. — Электросталь, 2004. - 14,25 п.л. автор. - 1,7. п.л.

11. Гембаренко В.И. Социальная политика в действии: направления перспективные // Социальное обеспечение, №5, 2004.- С. 28-32. - 0,3 п.л.

ГЕМБАРЕНКО Виктор Иванович

**УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ МЕСТНОГО
СООБЩЕСТВА: СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ**

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

Отпечатано в типографии ООО «БОРГЕС»

144001, г.Электросталь, Московская область, Строительный пер., д.9

borges@elsite.ru

Тираж 100 экз.

#15350

3

614