

225 -  
*На правах рукописи*



ГОРИН Алексей Евгеньевич

**СТАНОВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ  
СОЦИАЛЬНЫМИ РИСКАМИ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Специальность 22.00.08 - Социология управления  
(социологические науки)

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

21 ОКТ 2010

Москва – 2010

Работа выполнена в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Московский педагогический государственный университет» (МПГУ) на кафедре теории и истории социологии факультета социологии, экономики и права

**Научный руководитель:** доктор политических наук, профессор  
КОНОПЛИН Юрий Сергеевич

**Официальные оппоненты:** доктор социологических наук, профессор  
ШАРКОВ Феликс Изосимович

кандидат социологических наук, доцент  
СЕЛЕЗНЕВ Игорь Александрович

**Ведущая организация:** Академия труда и социальных отношений

Защита состоится <sup>25</sup> <sup>10</sup> ..... 2010 г. в ..... часов на заседании  
Диссертационного совета Д 212.154.19 при Московском педагогическом  
государственном университете по адресу: 119571, Москва, проспект  
Вернадского, д. 88, ауд. 826.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной  
библиотеки МПГУ по адресу: 119992, Москва, ул. Малая Пироговская, д. 1.

Автореферат разослан «<sup>24</sup>» <sup>09</sup> ..... 2010 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета



Е.Е. Луцкая

## 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность исследования.** В последнее десятилетие в социальной политике нашего общества происходят кардинальные изменения. Помимо деятельности отраслей социальной сферы она охватывает распределение доходов между членами общества, семейные отношения, пенитенциарную систему, природоохранительную деятельность и т.д. Вместе с тем, в современных экономически нестабильных условиях растет общее количество лиц, которые получают помощь, государством внедряются эффективные методы управления социальными расходами. Однако, кризисный этап развития общества предъявляет повышенные требования к проводимой социальной политике. Появляется множество острых социальных проблем, сдерживающих социально-экономическое развитие. Особую значимость приобретает оценка возможных социальных рисков и выработка адекватных мер по их устранению. Дальнейшее развитие рыночной экономики требует определенного изменения организационных механизмов и методов профилактики социальных рисков в системе государственного управления, обеспечения необходимой социальной защиты нуждающихся слоев населения.

Государственное социальное управление в условиях становления рынка должно быть направлено в первую очередь на тех граждан, которые подвергаются социальным рискам и не в состоянии преодолеть их негативные последствия. Повышение уровня защиты населения от социальных рисков является сегодня одним из ключевых направлений деятельности субъектов управления на всех уровнях, в любых сферах – социальной, экономической и других. Только при наличии механизмов управления социальными рисками можно говорить о реальном существовании адекватной социальной политики, которая соответствует реальной рыночной экономике.

Рост социальной неопределенности в условиях трансформирующегося социума создает питательную почву для формирования социальных рисков. Данное обстоятельство обостряет и актуализирует необходимость исследования институтов социального управления, регулирующих отношения между отдельными людьми, группами, организациями, включенными в сферу действия социальной политики. При этом необходимо ясно осознавать потребность в разработке целостной государственной системы управления социальными рисками.

**Степень научной разработанности проблемы.** Теоретико-методологические подходы и концепции, связанные с анализом роли и места социальных рисков в обществе и способов их институционализации, широко представлены в классической социологии управления. Теоретические основы современной рискологии в социально-управленческом контексте были заложены У. Бекон, Э. Гидденсом, Н. Луманом, Ф. Найтом и др.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Бек У. Общество риска. На пути к другому модерну. М., 2001; Гидденс Э. Ускользающий мир: как глобализация меняет нашу жизнь. М., 2004; его же: Социология. М.2005; Луман Н. Дифференциация. М.,

Значительный вклад в проблему формализованного подхода к оценке рисков и выбору стратегии в условиях неопределенности внесли работы Д. Неймана, О. Моргенштейна. Разработкой научно-методологического аппарата и развитием многих направлений исследований операционального управления в условиях неопределенности и воспроизводства риска в разное время занимались А.П. Альгин, А.А. Арямов, В.И. Зубков, Р.Л. Кини, С.А. Кравченко, С.А. Красиков, А.В. Куржановский, Г. Кюнтейтер, Дж. Сэвидж, Х. Райфа, С.Ф. Фридман и др.<sup>1</sup>

Большое методологическое значение в условиях трансформирующегося общества имеют работы, посвященные влиянию различных групп макросоциальных рисков на эффективность социального управления (Ю.А. Зубок, В.А. Романов, В.И. Чупров, О.Н. Яницкий и др.).<sup>2</sup> По мнению ученых, состояние неопределенности проявляется на различных уровнях социального управления: макрообъективном и микросубъективном и оказывает влияние на поведение отдельных социальных групп.

Проблемы изучения особенностей формирования механизмов управления в условиях неопределенности и риска на макроуровне рассматривались также в контексте формирования социальной безопасности (З.П. Замараева, В.В. Кузнецов, В.К. Левашов, Н.Л. Смакотина, А.Е. Чирикова, И.Г. Яковенко).<sup>3</sup> Значительное внимание учеными было обращено на разработку мер по защите целей, идеалов, ценностей и интересов индивида, социальной группы в социальной сфере, развитие социальной инфраструктуры и отношений в обществе, системы жизнеобеспечения и социализации.

Особым исследовательским направлением выступает анализ взаимосвязи и взаимозависимости социальной безопасности и деятельности личности, общества и государства в различных сферах. При этом подчеркивается, что данные проблемы обусловлены рядом негативных социально-политических и экономических явлений (деформация структуры и криминализация экономики

2006; его же: Общество как социальная система. М., 2004. С. 63-82; Найт Ф. Риск, неопределенность и прибыль. М., 2007 и др.

<sup>1</sup> Альгин А.П. Риск и его роль в общественной жизни. М., 1989; Арямов А.А. Общая теория риска: юридический, экономический и психологический анализ. Монография. Изд. 2-е, перераб. и доп. М., 2010; Зубков В.И. Социологическая теория риска. М., 2003; Кини Р.Л., Райфа Х. Принятие решений при многих критериях: предпочтения и замечания. М., 1981; Кравченко С.А., Красиков С.А. Социология риска: полипарадигмальный подход: Учеб. пособие. М., 2004; Куржановский А.В. Управление и наблюдение в условиях неопределенности. М., 1997; Кюнтейтер Г. Проблемы принятия решений в условиях риска. М., 1982; Фридман М., Сэвидж Л. Дж. Анализ полезности при выборе среди альтернатив, предполагающих риск. СПб. 1993.

<sup>2</sup> Зубок Ю.А., Чупров В.И. Социальная регуляция в условиях неопределенности. Теоретические и прикладные проблемы в исследовании молодежи. М., 2008; Романов В.Л. Социальная самореализация и государственность. М., 2003; Чупров В.И., Зубок Ю. А., Уильямс К. Молодежь в обществе риска. – 2-е изд. – М., 2001; Яницкий О.Н. Россия как «общество риска»: Контуры теории // В кн.: Россия трансформирующегося общества. М., 2001; Его же: Социология риска. М., 2003.

<sup>3</sup> Замараева В.П. Становление института социальной защиты населения в России. М., 2005; Кузнецов В.В. Социология безопасности. М., 2003; Левашов В.К. Устойчивое развитие общества: парадигмы, модели, стратегия. М., 2001; Серебрянников В., Хлопьев А. Социология безопасности России. М., 1996; Смакотина Н.Л. Основы социологии нестабильности и риска: философский, социологический и социально-психологический аспекты. Монография. М., 2009; Чирикова А.Е. Взаимодействие власти и бизнеса в реализации социальной политики. Региональная проекция. М., 2007; Яковенко И.Г. Риски социальной трансформации российского общества. М., 2006.

страны, снижение научно-технического потенциала, утрата управляемости экономикой, потеря страной продовольственной самостоятельности, рост преступности и т.д.), которые привели к нищете и духовно-нравственной бедности большую часть населения страны, способствовали повышению неустойчивости общества.

Современный этап исследования управления социальными рисками характеризуется широтой и дифференциацией анализа общих и частных проблем социального управления. Объектом научных исследований в рамках управления социальными рисками стали проблемы изучения особенностей разработки действенной социальной политики. Предметом особого рассмотрения являются представления о справедливом государственном управлении в отношении к предоставлению социальных благ и услуг населению. Оно воплощается в работе институтов социальной сферы, деятельность которых строится на социальной справедливости, социальной защищенности, социальном вспомоществовании, гуманизации жизни.

В общем случае, обобщая эти представления, можно выделить несколько научных подходов. Первая группа работ рассматривает социальную политику как вид общественной деятельности, нацеленной на социально-уязвимые группы риска (Буданова М.А., Гриценко Н.Н., Смирнова С.Н., Сидорина Т.Ю., Шарков Ф.И. и др.).<sup>1</sup> При этом предполагается, что через систему государственной помощи и общественной благотворительности данным группам будет гарантироваться достойный уровень жизни. Вторая группа концепций рассматривает социальную политику как инструмент, смягчающий негативные последствия риск-факторов через систему перераспределительных мероприятий (Крючков Ю.А., Коршунова Л.Н., Проданова Н.А., Романов В.С., Сафронов А.Л., Сперанский В.И., Степанов Е.И. и др.).<sup>2</sup> В силу этого

<sup>1</sup> Буданова М.А., Гостенина В.И. Социальное партнерство в формирующейся рыночной экономике России (социально-управленческий аспект). М., 2004; Гриценко Н.Н., Шарков Ф.И. Основы социального государства. - М., 2004; Григорьева И.А. Социальная политика и социальное реформирование в России в 90-х годах. М., 1998; Обзор социальной политики в России. Начало 2000-х / Под ред. Т.М. Малевой. - М., 2007; Российская модель социального партнерства: перспективы развития / Материалы межрегион. и/практ. конференции. - М., 2007; Государство, НКО и бизнес: процесс взаимодействия / Сб. материалов. - М., 2007; Коллективный договор в странах Запада: от подготовки до реализации: Сб. обзоров. - М., 1998; Никонов Д.А., Стремоухов А.В. Право социального обеспечения. М., 2005; Попов Д.О. Восстановительный рост доходов населения: эффекты экономического роста и социальной политики // Обзор социальной политики в России. Начало 2000-х годов / Под ред. Т.М. Малевой. - М., 2007. - С. 218-254; Ройк В.Д. Социальная политика: какая модель распределения доходов нужна России? // Российский экономический журнал. - 2002. - № 8; Смирнов С.Н., Сидорина Т.Ю. Социальная политика. - М., 2000; Социальное партнерство: Опыт, технологии, оценка эффективности / Под ред. А.А. Нешадина и Г.Л. Тутьчинского. - СПб., 2010.

<sup>2</sup> Коршунова Л.Н., Проданова Н.А. Оценка и анализ рисков. М., 2007; Крючков Ю.А. О необходимости развития социального управления в системе государственного управления // Социальная политика и социология. - М., 2002; Романов В.С., Буханов А.В. Рискообразующие факторы: характеристика и влияние на риски // Управление риском. - 2001. № 3, С.10-12; Сафронов А.Л., Колбанов В.Ф. и др. Управление социальными расходами: актуальные проблемы и современные тенденции. - М., 2003; Социальные конфликты в современной России: проблемы анализа и регулирования // Е.И. Степанов, Л.И. Никовская, А.С. Козлов и др. - М., 1999; Сперанский В.И. Конфликтогенные факторы социальной напряженности / Социально-политический журнал, 1995. - № 4; Его же: Конфликтология для каждого и на каждый день. М., 2002; Степанов Е.И. Урегулирование трудовых конфликтов: социально-политический подход // ж-л «Конфликтология». - 2006. - № 2. - С. 22-34; Стрихов С.А. Государственный социальный заказ - действенный инструмент социального партнерства // В кн. «Государство, НКО и бизнес: процесс взаимодействия» / Сб. материалов между и/практ. конф. - М., 2007. - С. 158-165; Управление социальными расходами: актуальные проблемы и современные

социальная политика рассматривается как комплекс институциональных мероприятий по решению социально-значимых проблем. Третья группа работ исходит при разработке механизмов управления из принципов социальной справедливости и социального партнерства как ключевых ценностей социального государства (Буданова М.А., Гостенина В.И., Киселев В.Н., Михеев М.В., Нещадин А.А., Тульчинский Г.Л.).<sup>1</sup>

Отдельная группа работ посвящена социальной защите в современном обществе (Бабич А.М., Бородкин Ф.М., Буянов В.П., Егоров Е.В., Кирсанов К.А., Якушев Л.П. и др.).<sup>2</sup> Понятие социального риска здесь служит методологическим инструментарием для достижения воспроизводственной модели социальной защиты. Значительное внимание ученых было обращено на анализ природы и основных закономерностей таких её подсистем как социальное страхование, пенсионное обеспечение, медицинское страхование, социальное обеспечение и социальное обслуживание.

Активное использование социальной защиты как одного из компонентов социальной политики во многом связано с тем, что в 30-х годах прошлого века возникла потребность в координации усилий различных социальных институтов с позиции защитных функций социального государства. Методологические вопросы форм и методов социальной защиты от возможных рисков получили развитие в работах Л.Ф. Гусякова, З.П.Замараевой, И.А. Ильина, А.А. Козлова, П.Д. Павленок, В.Д. Ройка А.В.Шаронова и др.<sup>3</sup> Западными учеными рассматривается построение многоуровневой системы социальной защиты. Так, Х. Ламперт выделил различные формы и виды социальной защиты, социальная помощь рассматривается им в контексте национального вспомоществования.<sup>4</sup> Исследовательский поиск сосредоточен на формировании системы социальной защиты на уровне предприятия, которая включает в себя различные виды

---

тенденции / А.Л. Сафронов, В.Ф. Колбанов, В.В. Федина и др. М., 2003. С.8-18; Овчарова Л.Н., Пишняк А.И. Реформы в сфере социальной поддержки населения // В кн.: Обзор социальной политики в России. Начало 2000-х / Под ред. Т.М. Малевой. - М., 2007. - С. 331-375.

<sup>1</sup> Буданова М.А., Гостенина В.И. Социальное партнерство в формирующейся рыночной экономике России (социально-управленческий аспект). - М., 2004; Государство, НКО и бизнес: процесс взаимодействия / Сб. материалов. - М., 2007; Зубок Ю.А., Чупров В.И. Социальная регуляция в условиях неопределенности. Теоретические и прикладные проблемы в исследовании молодежи. - М., 2008; Киселев В.Н. Российская модель социального партнерства. М., 2008; Коллективный договор в странах Запада: от подготовки до реализации. Сб. обзор. - М., 1998; Кричевский Н.А., Гончаров С.Ф. Корпоративная социальная ответственность. Изд. 2-е. - М., 2008; Остроухов О. Риски в социальной системе // ж-л «Наука-Политика-Предпринимательство». - 2004. - №1 - С. 136-140; Уткин Э.А., Фролов Д.А. Управление рисками предприятия. - М., 2003.

<sup>2</sup> Бабич А.М., Егоров Е.В., Жильцова Е.Н. Экономика социального страхования. - М., 1998; Бородкин Ф.М., Айвазян С.А. Социальные индикаторы. М., 2006; Буянов В.П., Кирсанов К.А., Михайлов Л.М. Рискология. Управление рисками: Уч. пособие. Изд. 2-е, испр. и доп. М., 2003; Литвинов В.А. Прожиточный минимум: история, методика, анализ. М., 2006; Обзор социальной политики в России. Начало 2000-х / Н.В. Зубаревич, С.В. Суриков, Л.Н. Овчарова, А.И. Пишняк, С.В. Шишкин / Под ред. Т.М. Малевой. - М., 2007; Осипов Г.В., Локосов В.В. Социальная цена неолиберального реформирования. - М., 2001; Тихонов А.А. Обладает ли запасом прочности уровень жизни россияня? // Социс, 2007. - № 1; Якушев Л.П. Социальная защита. - М., 1998.

<sup>3</sup> Замараева З.П. Становление института социальной защиты населения в России. М., 2005; Ильин И.А., Шаронов А.В. Управление социальными расходами в России: формирование системы минимальных социальных стандартов. THESIS. М., 1999; Ройк В.Д. Социальная политика: какая модель распределения доходов нужна России?// Российский экономический журнал. 2002. № 8.

<sup>4</sup> Ламперт Х. Социальная рыночная экономика. Германский путь. - М., 1993.

социального страхования: пенсионное, медицинское страхование, страхование от безработицы.

Как можно заметить, управление социальными рисками в современном обществе вызывает повышенный интерес со стороны зарубежных и отечественных специалистов. Вместе с тем, основные теоретические положения управления социальными рисками показывают свою ограниченность, так как слабо учитывают позицию институционализации. Зачастую сужается сущность исследуемой научной проблемы, не учитывается, что риск, возникает, с одной стороны, под влиянием факторов социальной среды, а, с другой – ошибок целенаправленной деятельности субъектов и объектов управления.

В этой связи требуется более глубокий анализ системы управления социальными рисками с позиции взаимодействия субъектов и объектов управления, уровней социального управления и критериев оценки риска.

Актуальность проблемы, её недостаточная разработка и потребности практики в получении объективных рекомендаций, обусловили выбор объекта и предмета исследования, а также его цель и основные задачи.

**Целью диссертационного исследования** является разработка механизмов оптимизации функционирования системы государственного управления социальными рисками в условиях российского общества. В соответствии с поставленной целью решались следующие задачи:

- изучить на основе структурно-функционального подхода сущность понятий «социальный риск», «система социального управления риском», «институты социального управления риском», «система государственного управления социальными рисками»;
- исследовать особенности построения системы государственного управления социальными рисками в России;
- исследовать государственные институты управления социальными рисками;
- выявить основные направления формирования и взаимодействия институтов социального управления рисками;
- определить роль и значение принятия управленческих решений в условиях социального риска и неопределенности;
- разработать эффективные механизмы функционирования системы управления рисками и определить мероприятия по обеспечению её устойчивости;
- определить основные тенденции и характер социально-ориентированного государственного управления в условиях рыночных преобразований;
- выявить влияние социальной защиты как основного института государственного социального управления, действующего в условиях социальной неопределенности, на эффективность управления риск-факторами.

**Объектом исследования** является система государственного социального управления.

**Предмет исследования** – особенности формирования системы государственного управления социальными рисками в условиях современной России.

**Основная гипотеза исследования.** Риски в социальной сфере во многом проистекают из формирующихся рыночных отношений, связанных с ростом неопределенности, с обострением социальных противоречий, со слабостью государственных и иных институтов управления или, находящихся на этапе своего становления.

В рамках предотвращения негативного воздействия риск-факторов необходимо становление государственного социально- ориентированного управления рисками.

**Теоретическую основу** диссертационного исследования составили труды ведущих зарубежных и отечественных ученых в области социальной политики, регулирования социально-трудовых отношений, позволяющих раскрыть особенности управления социальными рисками в условиях современного российского общества.

**Методологической основой** диссертационной работы являются основные положения структурно-функционального подхода, концепции социального конструирования реальности.

Большое методологическое значение в контексте влияния адресной социальной защиты риск-групп на эффективность социального управления имеет теория современной рискологии, концептуальные положения современной теории принятия решений.

При проведении диссертационного исследования использовались общие принципы социального управления, структурно-функциональный метод ( при анализе механизмов управления социальными рисками) и вторичный анализ результатов эмпирических исследований.

**Информационной базой исследования** послужили:

- официальные статистические данные Федеральной службы Государственной статистики за 2009 г.
- законодательные акты, нормативно-правовые документы, регулирующие процесс формирования социальной политики (в т.ч. социальной защиты, социального страхования, социальной помощи и др.);
- выборочные данные статистической отчетности Министерства здравоохранения и социального развития РФ за 2007-2009 гг.;
- вторичный анализ данных социологического исследования «Формирование комплексной системы профилактики социального сиротства», проведенного Институтом экономики РАН РФ совместно с Департаментом молодежной политики г. Москвы в 2008г. Объем стратифицированной квотной выборки – 359 человек;
- материалы социологических исследований за 2007-2009 гг., проведенных ведущими социологическими компаниями (ВЦИОМ, ФОМ, ИСПИ РАН, ИЭ РАН, ВШЭ), посвященные изучению процессов реформирования социальной сферы.

**Научная новизна исследования** определяется тем, что в работе:

- представлено комплексное рассмотрение социальных рисков через действие макро- и микро-субъективных факторов, выработку единой стратегии социальной политики, что позволяет выделить во всей совокупности социально-управленческих отношений, различные механизмы управления социальными рисками в рамках реализации прав и интересов различных групп населения;
- определены тенденции, обуславливающие характер процесса институционализации системы управления социальными рисками в условиях современной России, основанные на повышении степени доверия населения к институтам социальной защиты;
- выявлена совокупность социальных норм, правил и стандартов, регулирующих обязательные социально-страховые отношения, благодаря которым осуществляется предоставление материальных благ риск-группам;
- на основе анализа состояния жизненного уровня различных риск-групп в современном российском обществе, выявлены основные требования к социальному нормированию и бюджетированию, к принимаемым на различных уровнях государственного управления решениям, к повышению роли бизнеса и институтов гражданского общества в решении проблем человека на протяжении всей его жизнедеятельности;
- на основе используемого социально-ориентированного подхода были изучены теоретические и практические проблемы социального управления рисками и предложен комплекс мер, направленных на предупреждение или смягчение негативных последствий социальных рисков для индивидов и социальных групп, а также сохранение приемлемого уровня их социального благополучия;
- определены критерии эффективности реализуемых государством мер и программ по социальной защите населения. При этом в качестве важнейшей составляющей рассматривается готовность социальных партнеров в лице государства, работодателей и профсоюзов взять на себя ответственность за социально-уязвимые слои населения и обеспечить финансирование социальных гарантий в сфере трудовых отношений, занятости, профессиональной подготовки, здравоохранения, культуры, создания социального контроля на различных уровнях социального управления.

В диссертации обосновываются и **выносятся на защиту** следующие основные положения:

- в условиях кризиса, роста неопределенности и риск-факторов система государственного социального управления, состоящая из институтов социальной защиты, социальной помощи, социального страхования и других, приобретает функцию профилактики и снижения негативных последствий социальных рисков, прежде всего для групп риска;
- в результате исследования установлено, что используемые в условиях социальной напряженности и бюджетного финансирования по остаточному

принципу методы и способы работы с группами риска часто не соответствуют их социально-значимым потребностям;

- содержание задач и функций, выполняемых институтами управления социальными рисками, а также механизмы их взаимодействия с иными органами и структурами предопределяются особенностями построения целостной системы управления социальными рисками, направленной на компенсацию или минимизацию последствий нестабильного социально-экономического положения человека, гармоничное сочетание интересов и потребностей индивида и общества в целом;

- уровень обеспеченности социальных прав и реализации социальных потребностей, которые регулируются через систему управления социальными рисками, служит критерием социальной защищенности и способности государства выполнять взятые на себя социально-значимые функции;

- управление социальными рисками строится на деятельности как государственных, так и негосударственных органов и организаций, бизнес-структур по осуществлению экономических, социальных решений, направленных на предупреждение и смягчение негативных последствий риск-факторов и обеспечение приемлемого уровня социальной защиты;

- под воздействием риск-факторов должна происходить корректировка социальной политики – основного направления государственного социального управления – в сторону усиления социально-ориентированной её составляющей;

- с целью расширения возможностей социально-ориентированного управления социальными рисками в зону социальной ответственности через систему «частно-государственного» партнерства и «социального партнерства» включаются предприниматели и работники (через профсоюзы).

#### **Теоретическая и практическая значимость исследования.**

Теоретическая значимость результатов проведенного исследования заключается в обосновании процессов формирования системы управления социальными рисками как составного элемента социального государства и механизмов реализации социальной политики. Уточняется содержание ряда применяемых в социальном управлении понятий «социальный риск», «механизм социального управления рисками», «социально-ориентированное государственное управление социальными рисками».

Полученные научные результаты вносят существенный вклад в дальнейшее развитие социально-ориентированного подхода на федеральном и региональном уровнях социального управления. Они могут быть использованы в научных разработках по совершенствованию функционирования отраслей социальной сферы, в учебном процессе, в ходе подготовки учебных программ и методических рекомендаций по социальному управлению.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Основные теоретические и практические положения, изложенные в диссертации, нашли отражение в выступлениях на практических семинарах, обсуждались на заседании кафедры теории и истории социологии факультета социологии,

экономики и права МПГУ. Основные выводы исследования изложены в трех публикациях автора, которые соответствуют содержанию диссертации и раскрывают её основные положения. Одна из них опубликована в ведущем научном журнале, рекомендованном ВАК.

Кроме того, отдельные положения и выводы диссертации нашли отражение в учебных материалах, которые используются при чтении курсов по социологии управления. Диссертация обсуждалась и рекомендована к защите на кафедре теории и истории социологии МПГУ.

**Структура работы.** Диссертационное исследование состоит из введения, двух глав, включающих 6 параграфов, заключения и списка литературы.

## 2. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**Во введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, степень её научной разработанности в социологии управления, цель, объект и предмет, формулируются задачи исследования, положения, выносимые на защиту, показывается новизна работы, определяются теоретическая и практическая значимость работы.

**В первой главе «Социальные основы государственного управления рисками»**, состоящей из трех параграфов, дается представление о социальных рисках в современном обществе, формулируются теоретико-методологические основы по управлению ими на государственном уровне. В главе рассматривается институциональный базис социального управления рисками, определяются основные направления деятельности институтов государства.

В современном обществе, где усилия направлены на повышение благосостояния граждан, предупреждение общенациональных, а также социальных и других конфликтов особое внимание обращается на такие риск-факторы, которые могут вывести общество из устойчивого состояния. Специфика современных рисков и особенности их восприятия в новых условиях во многом связаны с изменением их качественной природы, ростом продолжительности жизни, изменением роли государства в оценке и управлении риском, ростом общественного внимания к проблемам риска и безопасности. Очевидно, что для устойчивого государственного управления в современном трансформирующемся обществе необходимо правильно оценивать степень риска и уметь им управлять.

По своей природе риски очень разнообразны и способы управления ими имеют свою специфику в различных видах деятельности. Риски, являясь неотъемлемой частью экономической, политической, социальной жизни общества, неизбежно сопровождают все сферы деятельности любой организации, которая функционирует в условиях рынка. В связи с этим главным и неперемнным критерием нормальной дееспособности современного общества является умение органов государственной власти, опираясь на строго научную основу, прогнозировать, проводить профилактику, рационально контролировать и эффективно управлять социальными рисками. Социальные

риски связаны с процессом социального управления и напрямую зависят от эффективности, обоснованности принимаемых государственными органами управленческих решений.

В самом широком смысле под социальными рисками понимается мера ожидаемого социального последствия, либо определенного изменения, наступление которого содержит вероятность потери или ограничения самостоятельности и безопасности социальной системы. Под факторами социального риска в свою очередь будем понимать источники опасности, потери и ограничения социально-экономической самостоятельности системы социального управления. Среди таковых можно отметить целые группы факторов риска: демографические, экономические, социальные. Все социальные риски отражаются прежде всего на жизнедеятельности человека как основного субъекта социальных отношений. Риски можно сгруппировать в группы: потеря дохода, необходимость дополнительных расходов, утрата социального статуса и др. Они зависят от условий занятости, развитости рынка труда, демографической ситуации, трудовых условий, экономических условий общественной жизни, форм организации профилактики и компенсации утраты трудоспособности и т.д. В самом общем виде социальные риски могут проявляться в утрате трудоспособности (временной или постоянной), смерти кормильца, утрате места работы, необходимости лечения, реабилитации, профессиональной переподготовки, дополнительных затратах (на лечение, на переобучение, на реабилитацию, на уход), снижении уровня жизни и социального статуса (бедность, социальная дезадаптация), повышении социальной активности, социальной напряженности среди населения, социально-экономической нестабильности и т.д. Оценка риска определяется вероятностью причинения вреда, тяжести последствий. При этом важно учитывать социальные условия, в которых проявляется риск – условия труда, характер и качество жилья, качество медицинской помощи, условия отдыха, уровень развития системы медицинской, социальной и профессиональной реабилитации. Схема оценки факторов социального риска включает их ранжирование на основе качественно-количественных составляющих.

Социально-управленческий анализ социальных рисков на государственном уровне направлен, прежде всего, на изучение социальных практик возникающих рисков, их динамических характеристик, форм проявления, типов рисков, способов конфликтного противоборства, функциональности проходящих в экономике процессов, на выработку эффективных моделей разрешения противоречий, определения роли исследуемых рисков в развитии социальных групп и общества в целом.

Государственное управление социальными рисками - это процесс принятия и выполнения государством управленческих решений, которые сводят к минимуму неблагоприятное влияние на население факторов социального риска (неопределенности выбора), сокращают возможные потери, обусловленные рисками. Государственное управление рисками должно быть включено в общий процесс социального управления, имея свою стратегию,

тактику и способы реализации. Для органов государственной власти важно не только осуществлять управление рисками, но и периодически пересматривать мероприятия и средства такого управления.

Управление социальным риском становится актуальным после обнаружения риск-проблемы. При этом должны использоваться результаты анализа и моделирования возможных факторов риска, т.е. потери и ограничения самостоятельности и социального благополучия индивидов, групп, всего общества в целом.

Управление социальными рисками рассматривается в контексте его осуществления, в рамках складывающихся субъект-объектных отношений.

Суть процесса управления социальными рисками на государственном уровне может выражаться как в страховых, так и в нестраховых формах (денежных выплатах, предоставлении социальных услуг). По отношению к социальным рискам возможны следующие управляющие действия: предупреждение, снижение, компенсация ущерба, поглощение. Предупреждением называют исключение источника риска. Снижением риска называются вероятности устранения источника риска в результате действия субъектов управления рисками.

Каждый из перечисленных инструментов снижения риска имеет как преимущества, так и недостатки. Поэтому обычно используют определенные комбинации этих инструментов «подавления» рисков.

Очевидно, что в современных условиях социального развития, характеризующихся политической, экономической и социальной нестабильностью система управления должна включать эффективный механизм управления социальными рисками.<sup>1</sup> Основными элементами формирования такого механизма управления риском в обществе является формирование институциональной основы деятельности государства, а также комплексная оценка всей необходимой информации о возможных факторах риска.

В российском обществе, где особое внимание и максимальные усилия социального государства должны быть направлены на повышение благосостояния граждан, предупреждение социальных рисков в условиях социальной нестабильности возможно в какой-то мере осуществить разумным и взвешенным подходом к процессу социального производства. Это во многом определяется обоснованным планированием и формированием социальной сферы. Социальная сфера охватывает такие отрасли, как здравоохранение, физическая культура и спорт, образование, культура, социальное обеспечение, жилищное хозяйство, социальное страхование и пенсионное обеспечение. Деятельность этих отраслей является объектом государственного управления. Отрасли социальной сферы имеют своим адресатом конкретных людей, их социально значимые возможности и потребности. Разумность такого анализа задает обоснованность социально-экономических путей и методов потребления (а значит, прежде всего, производства), приводит к уменьшению любых других

---

<sup>1</sup> Уткин Э.А., Фролов Д.А. Управление рисками предприятий. М., 2003. С.248.

рисков и позволяет предупредить катастрофические события, а также приводит к освоению более эффективных способов управления послеаварийными социальными процессами.

Эффективное воздействие на социальные риски и конфликты возможно только в том случае, когда мы достаточно глубоко знаем природу экономических и политических явлений, способствующих возникновению рисков, понимаем истинные причины их появления, представляем закономерности их развития и разрешения. Профилактика и диагностика причин возникновения социальных рисков, их конструктивное разрешение и регулирование, является сегодня одной из важнейших задач деятельности государства и его органов. Ключевое место в управлении социальными рисками на уровне государства отводится институтам социального управления рисками.

Дело в том, что данные институты следует отличать от более широкого понятия социальных институтов, под которыми следует понимать организационную систему связей и социальных норм, которая объединяет значимые общественные ценности и процедуры, удовлетворяющие основным потребностям общества. Институты социального управления рисками представляют собой элемент государственного управления, обеспечивающий проведение социальных мероприятий в обществе, призванных уменьшить и при необходимости предотвратить действие социальных рисков.

Все институты социального управления рисками можно подразделить на две группы: профильные и непрофильные. К профильным относятся входящие в систему органов государственной власти так называемые ведомства социального блока. Эти структуры решают ряд вопросов по социальной поддержке населения, политике занятости, развитию образования, здравоохранения, культуры, спорта и т.д. Особыми профильными институтами выступают государственные институты социальной защиты (социального страхования и социального обеспечения). К непрофильным институтам относятся – государственные и негосударственные структуры и организации, создающие условия для риск-управления. Например, сюда входят ведомства финансового блока, правового блока, предприятия и организации – работодатели, общественные организации. Данные субъекты управления предоставляют населению в соответствии с действующим законодательством определенный уровень социальных гарантий, обеспечивают защиту от социальных рисков. Например, задачей российских профсоюзов (как добровольных профессиональных объединений трудящихся) является защита экономических интересов работников (прежде всего, улучшение условий труда и повышение заработной платы).

Основная цель деятельности данных субъектов заключается в воплощении в жизнь прав различных социальных групп и индивидов и в создании необходимых условий по их предоставлению. Основная роль в государственной системе управления социальными рисками принадлежит социальной политике. В самом общем виде социальная политика государства –

это система мер по оптимизации социального развития общества, отношений между социальными группами. При этом в качестве объекта проводимой государством собственно социальной политики, или социальной политики в узком ее понимании, являются граждане, относящиеся к риск-группам. К таковым относятся те, кто в силу определенных причин не способен обеспечить себе достойный для нормального потребления уровень доходов (учащаяся молодежь, дети, инвалиды, пенсионеры и т.п.).

Система управления социальными рисками на уровне государства строится на достижении оптимального взаимодействия между субъектами и объектами управления, когда осуществляется сбалансированная увязка интересов, потребностей и ограничений объектов социального риска. В рамках социально-ориентированного подхода к системе управления социальными рисками выделяется целый ряд условий для разработки оптимальных социальных стратегий и решений, направленных на управление риск-факторами и эффективное проведение социальной политики с учетом имеющихся ресурсов и возможностей, интересов объектов управления. Среди таковых можно выделить:

- определение ключевых целей социальной политики;
- определение социальных групп риска и критериев оказания им социальной помощи;
- определение участников социальной политики;
- определение социальных стандартов оказания социальной помощи;
- определение моделей реализации социальной политики.

В целом, функционирование системы государственного управления рисками строится на работе таких относительно самостоятельных подсистем как социальное страхование, социальная помощь, социальное обеспечение. Главной целью при этом является разработка комплекса мер по предупреждению и уменьшению действия тех событий и явлений, которые, влекут за собой изменение материального и/или социального положения работающих и иных категорий граждан. Кроме того, данная система призвана воплотить в жизнь права лиц, подверженных социальным рискам на принципах социального страхования и защиты, а также создать необходимые условия для её предоставления соответствующими органами.

Динамизм данной системы управления предполагает: оценку реализации осуществляемых социальных программ, выбранных приоритетов, форм и методов социальной работы; анализ и прогнозирование социальных рисков; корректировку социальных программ, приоритетов и практических мероприятий.

Целевой функцией системы управления социальными рисками является уменьшение действия риск-факторов. Специфика государственного управления социальными рисками предполагает определение долгосрочной цели социального развития и её реализации, предоставление социальных гарантий населению из групп социального риска. Эта деятельность реализуется посредством работы и взаимодействия законодательных и исполнительных

органов государственной власти. Законодательные органы вырабатывают общую стратегию социального развития нашей страны, принимают конкретные управленческие решения в области социальной защиты населения и определяют минимально-необходимый уровень социальных гарантий с учетом возможностей государства. Исполнительные органы власти занимаются поиском реальных возможностей для обеспечения законодательно утвержденных мероприятий в области социального развития.<sup>1</sup>

Одним из ключевых принципов проводимой государством социальной политики является взаимная социальная ответственность субъектов социального управления. Этот принцип предполагает, что в реализации социально-ориентированных функций участвуют властные структуры, бизнес-структуры, организации гражданского общества. В этой связи в контексте управления социальными рисками можно выделить социальную ответственность государства, работодателей, самих граждан, неправительственных (негосударственных) структур.

Одна из важнейших задач социального государства — обеспечение в обществе социального равенства его членов, которое относится к важнейшим благам общественной жизни, важнейшим демократическим принципам общественного строя.

Права, свободы и обязанности граждан регулируются системой нормативно-правовых актов, издаваемых органами государственной власти или другими компетентными органами. Основные права, свободы и обязанности находят закрепление в Конституции РФ.

В то же время государство, регулируя деятельность всей системы социального страхования и контролируя деятельность страховщиков, берет на себя ответственность по возмещению последствий реализации определенных социальных рисков. Социальное страхование обеспечивает страховое возмещение застрахованным гражданам при наступлении определенных страховых случаев. Существующим законодательством отдельно регламентируется деятельность государственных внебюджетных фондов РФ.

Однако острой проблемой в настоящее время является снижение жизненного уровня населения. Забота населения о своем социальном благополучии существенно превышает заботу государства.

Анализ текущей ситуации показывает, что в рыночной экономике государственные законы социального характера становятся в первую очередь основным инструментом контроля за соблюдением субъектами социально-экономических отношений социальных норм. В то же время в государственном управлении нередко теряется главное звено – социальный контроль. В итоге появляется односторонняя система управления социальными рисками, в которой объекту управления отводится второстепенная роль.

В целом, социально-ориентированная стратегия государственного

---

<sup>1</sup> Смирнов С.Н., Сидорина Т.Ю. Социальная политика. М., 2004. С. 25-26.

управления позволяет осуществить выбор стратегии управления социальными расходами, а также разработать конкретные меры по её реализации. Вместе с тем, в рамках социально-ориентированного подхода, при отсутствии ограничений на потребление, возникает необходимость прямого участия населения в системе социального управления рисками. Успешность защиты от социальных рисков, в конечном счете, зависит от того, готово ли государство взять на себя ответственность за социально-уязвимые слои населения и обеспечить финансирование социальных гарантий в сфере трудовых отношений, занятости, профессиональной подготовки, здравоохранения, культуры, создать социальный контроль на различных управленческих уровнях и т.п.

Вместе с тем, подчеркивается, что с развитием многообразия форм собственности сфера государственного социального обеспечения и ее возможности резко сократились. В этой связи на повестке дня, среди наиболее крупных вопросов государственной социальной политики, встала стратегическая задача по модернизации системы социальной защиты, адаптации ее к требованиям функционирования рыночной экономики, формирования экономических, организационных и правовых механизмов страхования социальных рисков.

**Вторая глава «Механизмы государственного управления социальными рисками»** включает три параграфа, в ней дается развернутый анализ методов и способов реализации принимаемых представителями государства социальных решений, определяются инструменты социального нормирования и бюджетирования, с помощью которых обеспечивается эффективная работа системы управления социальными рисками. Кроме того, определяются социально-управленческие особенности формирования эффективной государственной системы социальной защиты населения.

Очевидно, что для формирования эффективной системы государственного управления социальными рисками особое значение приобретает определение не только элементов, но и механизмов и контуров управленческого воздействия на целевые объекты. Одним из таких механизмов является разработка, принятие и реализация управленческих решений. Дело в том, что в системе управления социальными рисками частные страховщики не могут сформировать страховой пул, надежно защищающий от рисков. Изъяны отношений частного сектора и требования социальной справедливости обуславливают ключевую роль государства в системе управления социальными рисками. Участие государства проявляется в разработке и осуществлении на различных уровнях управления социально-ориентированных управленческих решений.

Решения, принимаемые в социальной сфере в рамках реализуемой социальной политики для предотвращения действия факторов риска и последствий кризиса, влияют на всех граждан страны и, следовательно, их разработка должна носить обдуманый, научный характер. Принимаемое решение должно получить поддержку общественного мнения. В этой связи на

первом этапе к процессу целе-сообразно привлечь широкие слои населения, общественные организации. При формулировании и обсуждении проблемы к процессу активно подключаются политические партии, общественные организации, средства массовой информации, эксперты, потенциальные исполнители принимаемого решения.

Процесс разработки и принятия на государственном уровне решений в социальной сфере также имеет ряд отличий от решений, принимаемых в других сферах жизни общества. В рамках принятия управленческих решений выделяется ряд проблем в социальных сферах (образования, здравоохранения, труда и занятости, и т.д.). При этом при разработке решений следует учитывать не только уровень управления, но и социальные последствия наступления действия риск-факторов: ограничение жизнедеятельности, потерю возможности осуществлять самообслуживание, трудовую деятельность, обучение, по различным социально-экономическим обстоятельствам, при полной или частичной утрате своего потенциала.

Сложная социальная ситуация в России во многом обусловлена сохранением отраслевого подхода к решению проблем, устаревшей централизованной системой управления. Такая система не направлена на стратегические перспективы и создание условий для развития самостоятельности и ответственности людей. Невысокая ценность в обществе свободы и информационной открытости загоняет внутрь многие социальные недуги и проблемы, серьезно осложняя их решение. Национальные проекты в области образования и здравоохранения лишь отчасти содействуют решению проблемы «сбережения человека», повышению качества образования и в целом росту созидательного потенциала общества.

Разработка и принятие решений в социальной сфере должна осуществляться органами государственной власти с участием широких слоев населения и с учетом их интересов. При разработке и принятии решений в социальной сфере наблюдается низкий уровень публичности в определении концепций, целей, задач и методов их реализации в социальной политике.

Функционирование системы социального управления рисками во многом определяется и тем, как организуется работа её основных управленческих контуров: административно-организационного, нормативно-правового, социально-экономического. Указанные контуры обеспечивают координацию и взаимосвязь основных системных компонентов: структуры управления, бюджетирования (финансового обеспечения направлений деятельности), стандартов и нормативов, требований обеспечения качества и технологий предоставления социальных услуг. Используемый системный подход позволяет рассмотреть их в комплексе и взаимосвязанности с интересами и потребностями объектов государственного управления.

Более того, «сквозной» характер данных контуров позволяет автору рассмотреть особенности построения институциональных форм распределения материальных благ с целью удовлетворения жизненно необходимых личных потребностей (физических, социальных, интеллектуальных) всех членов

общества в целях охраны здоровья и нормального воспроизводства рабочей силы за счет специальных фондов, создаваемых в обществе на страховой основе или за счет ассигнований государства в случаях и на условиях, установленных в законе.

Так, социальное бюджетирование реализуется на уровне конкретных субъектов и объектов социальной политики. Данный механизм включает в себя планирование и исполнение социальных расходов. Бюджетирование как социальный механизм представляет собой комплекс отношений, складывающихся между его участниками по поводу финансового планирования, исполнения и оценки социально-экономической эффективности конкретных статей бюджетных расходов на социальные цели. Социальное бюджетирование реализуется в контексте исполнения федеральных актов, приказов министерств и ведомств, утвержденных методик, правил, а также иных формальных и неформальных процедур. Именно на уровне исполнения производится основная оценка эффективности реализуемых мероприятий.

Заметим, что в рамках социального бюджетирования решаются следующие задачи:

- определяются основные социальные приоритеты;
- выявляются целевые группы получателей социальной помощи;
- уточняются субъекты социального управления;
- формируется структура социальных расходов;
- рассчитывается потребность в социальных расходах;
- разрабатываются социально-экономические нормативы;
- осуществляется исполнение социальных расходов;
- оценивается эффективность реализуемых мероприятий;
- формируются предложения по оптимизации структуры социальных расходов и выплат;
- формулируются выводы и разрабатываются рекомендации.

Очевидно, что для реализации данного социального механизма необходимо предусмотреть источники, принципы, уровни, размер, структуру и порядок финансирования социальных расходов. При этом важно не только нормативно-правовое сопровождение социальных расходов, но и техническая работа, связанная с определением налогово-бюджетных поступлений.

Важнейшей составляющей эффективного функционирования социальной сферы и обеспечения социальной защиты населения является государственное социальное нормирование, означающее правовую регламентацию социального развития с использованием наиболее значимых социальных норм и нормативов.

Социальные нормы и нормативы, установленные законами и другими нормативными правовыми актами, определяют уровень реализации конституционных прав и гарантий и регулируют, главным образом, сферу труда и трудовые отношения, охрану труда, занятость, развитие кадрового потенциала, социальную защиту населения и формирование отраслей социальной сферы.

Формирование социальных норм и нормативов, механизмов их

реализации нередко осуществляется весьма спонтанно, исходя из сиюминутной конъюнктуры и потребностей, слабо учитываются комплексный характер процессов социального развития, прогнозы и возможные последствия применения этих нормативов.

Весьма слабым является научное обеспечение социального нормирования. В недостаточной мере на региональном уровне разработана единая методическая основа формирования отраслевых и территориальных социальных норм и нормативов, механизма использования и финансирования их реализации. Их комплекс недостаточно структурирован и размыт. Не все виды бесплатных и частично платных для населения услуг закреплены законами. Финансовые нормативы слабо увязаны с обеспечением реализации натурально-физических социальных норм. Размеры финансовых норм и нормативов часто пересматриваются в сторону понижения в зависимости от темпов инфляции и имеющихся бюджетных финансовых ресурсов. Всё ещё существует практика предоставления круга льгот и относительного снижения уровня их финансового обеспечения.

Рассматривая проблему бюджетного финансирования социального развития, отметим, что недостаточные бюджетные средства не позволяют государству в полной мере финансировать социальное развитие.

В диссертации выделяются следующие основные сферы и области государственной социальной стандартизации и нормирования:

- сфера труда, охрана труда, социально-трудовые отношения;
- сфера занятости населения;
- сфера развития кадрового потенциала;
- область пенсионного обеспечения;
- сфера образования;
- область социальной поддержки граждан;
- сфера социального обслуживания населения.

В государственном управлении социальными рисками приоритетная роль отводится созданию эффективной системы социальной защиты населения. В формате социальной ориентации управления стратегия эффективного формирования и реализации социальной защиты населения определяется с точки зрения социальной настоятельности потребностей групп социального риска. Эта система включает в себя совокупность законодательно установленных экономических, социальных, юридических гарантий и прав, социальных институтов и учреждений, обеспечивающих их реализацию и создающих условия для поддержания жизнеобеспечения и деятельностного существования различных слоев и групп населения. Среди наиболее актуальных форм социальной защиты различных групп социального риска можно выделить:

- социальное обслуживание (социальная работа);
- социальное страхование, включая пенсионное обеспечение;
- другие формы социальной поддержки населения (например, реализуемые федеральные целевые программы и т.д.).

Особое внимание на современном этапе при формировании государственной системы социальной защиты в рамках управления социальными рисками отводится работе как с занятым, так и не занятым населением, нуждающимся в защите от действия риск факторов. В этой связи автор останавливается на приоритетных направлениях деятельности государства, которые реализуются на федеральном, региональном и местном уровнях социального управления.

В связи с этим основными задачами социальной помощи являются:

1. Реализация установленных законом социальных прав и минимальных социальных гарантий гражданам прежде всего в области пенсионного обеспечения, социального обслуживания, материальной поддержки семей с детьми и др.
2. Адаптация системы социальной помощи к изменяющимся социально-экономическим условиям, включая развитие сети учреждений социального обслуживания, расширение перечня предоставляемых населению социальных услуг, поддержку негосударственных форм социальной помощи, подготовку кадров социальных работников.
3. Совершенствование организации социальной помощи на основе формирования законченных социальных технологий, дифференцированного подхода к различным категориям населения и типам семей, адресной социальной помощи, непосредственно связанной с конкретными потребностями получателя.
4. Широкое использование активных форм социальной поддержки населения (социальная и психологическая реабилитация и адаптация населения, содействие самореализации и самообеспечению, профессиональной ориентации и т. д.).

Особое внимание обращается на группы повышенного действия риск-факторов, в их числе: дети, молодежь, инвалиды, пенсионеры. Данные категории оказались в худшем положении, чем трудоспособная часть населения.

Молодое поколение в большинстве своем оказалось без надежных социальных ориентиров. Разрушение традиционных форм социализации, основанной на социальной предопределенности жизненного пути, с одной стороны, повысило личную ответственность молодых людей за свою судьбу, поставив их перед необходимостью выбора, с другой — обнаружило неготовность большинства из них включиться в новые общественные отношения. Выбор жизненного пути стал определяться не способностями и интересами молодого человека, а конкретными обстоятельствами.

Изучение реальных потребностей молодежи в социальных услугах — ключевой элемент при формировании системы их социального обслуживания. Согласно мнению специалистов, молодежь нуждается прежде всего в «бирже труда», пунктах правовой защиты и юридического консультирования, работе «телефона доверия» и т.д.

<sup>1</sup> Основы социальной работы / Отв. ред. П.Д.Павленок. - Изд.2-е, испр. и доп. М.,2002. С. 156.

В настоящее время в нашем обществе наиболее актуальной является проблема детей группы риска. Общеизвестен тезис о том, что отношение к детям показатель социального и нравственного здоровья общества. Вместе с тем, государство в период реформирования оказалось практически не готовым гарантировать реализацию жизненных прав и интересов более, чем 38 миллионов детей России. Проблема достойного обеспечения детей группы социального риска является важной сверхприоритетной задачей для нашей страны.

Ключевой целью социальной политики государства и региональных органов власти является улучшение положение детей в обществе, их надлежащая защита, создание благоприятных условий для их жизнедеятельности, обучения, воспитания и развития. Согласно стратегии Правительства Москвы по реализации государственной политики в интересах детей «Московские дети» на 2008-2017 гг., особым направлением работы является комплексное совершенствование деятельности по профилактике социального сиротства.

В диссертации проведен вторичный анализ данных социологического исследования «Формирование комплексной системы профилактики социального сиротства», проведенного Институтом экономики РАН РФ совместно с Департаментом молодежной политики г. Москвы в 2008 году. Объем стратифицированной квотной выборки -359 человек. В рамках исследования было выделено несколько целевых социальных групп: население (93); сотрудники организаций и органов системы профилактики социального сиротства – эксперты (75), замещающие семьи (92); нуждающиеся и кризисные семьи (99). По каждой группе были разработаны анкеты.

В этой связи респондентам из числа замещающих семей, населения и сотрудников учреждений системы профилактики социального сиротства был задан вопрос: «Какие меры необходимо предпринять прежде всего для совершенствования деятельности по профилактике социального сиротства?»

В целом в полученной структуре ответов наблюдаются значимые отличия в оценке приоритетных мер по профилактике социального сиротства между различными группами опрошиваемых. Однако в полученном оценочном профиле уже можно выделить некоторые общие тенденции.

В ходе опроса выяснилось, что лидирующие позиции в полученном рейтинге занимает формирование эффективной системы профилактики социального сиротства. Заметим, что чаще всего на данное направление указывали респонденты из числа сотрудников организаций / органов профилактики социального сиротства. Очевидно, что это приоритетное направление, которое обозначает основные ориентиры модернизации действующей системы профилактики социального сиротства, в том числе и по созданию ранней диагностики неблагополучных семей. Эффективность системы в данном случае определяет соотношение средств на реализацию программ по профилактике социального сиротства и получаемых результатов. При этом, по мнению значимой части респондентов, важно обеспечить

необходимый контроль за реализуемыми мероприятиями, который будет возможен на основе определения целого множества показателей и индикаторов реализации намеченных задач. На втором месте оказываются сразу два направления, с одной стороны, это меры по совершенствованию форм семейного устройства. Причем наиболее часто данное направление выделяли представители замещающих семей. С другой стороны, респонденты приоритет отдают улучшению материально-технической базы сиротских учреждений. Заметим, что по данной мере на общем фоне выделяется позиция представителей организаций / органов по профилактике социального сиротства. Чуть меньше голосов набирает группа «инструментальных» мер по развитию государственной поддержки и контролю, улучшению социальной защиты семей, обеспечению выполнения законов, повышению материальной мотивации, увеличению размера льгот и компенсаций.

Особая группа риска в контексте социального управления – инвалиды. Существенные вопросы социальной защиты инвалидов получили правовую базу в Законе «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».<sup>1</sup> Закон определяет полномочия органов государственной власти (федеральных и субъектов Российской Федерации) в области социальной защиты инвалидов. Он раскрывает права и обязанности органов медико-социальной экспертизы, которая на основании комплексного обследования человека устанавливает характер и степень заболевания, приведшего к инвалидности, группу инвалидности, определяет режим труда работающих инвалидов, разрабатывает индивидуальные и комплексные программы реабилитации инвалидов, дает медико-социальные заключения, принимает решения, обязательные для государственных органов, предприятий и организаций независимо от формы собственности.

Действующим законодательством устанавливаются условия оплаты медицинских услуг, оказываемых инвалидам, возмещения затрат, произведенных самим инвалидом, его отношения с реабилитационными органами социальной защиты инвалидов.

В зависимости от принадлежности к той или иной группе решаются вопросы трудоустройства и организации быта инвалидов. Маломобильные инвалиды (способные передвигаться только с помощью колясок или на костылях) могут работать на дому или с доставкой их к месту работы. Это обстоятельство обуславливает много дополнительных проблем: оборудование рабочего места на дому или на предприятии, доставка заказов на дом и готовых изделий на склад или потребителю, материально-сырьевое и техническое снабжение, ремонт, профилактика оборудования на дому, выделение транспорта для доставки инвалида на работу и с работы и т. д.

Таким образом, эффективность реализуемых мер по упреждению и предотвращению социальных рисков может оцениваться по нескольким критериям. Во-первых, это обеспечение решения возникающих социальных

<sup>1</sup> [http://www.medialaw.ru/laws/russian\\_laws/txt/51.htm](http://www.medialaw.ru/laws/russian_laws/txt/51.htm) - В ред. Федеральных законов от 14.07.2008 № 110-ФЗ - [http://www.medialaw.ru/laws/russian\\_laws/txt/51.htm](http://www.medialaw.ru/laws/russian_laws/txt/51.htm).

проблем. Во-вторых, обеспечение сбалансированности экономических и социальных показателей развития общества. В-третьих, выявление степени заинтересованности субъектов управления в укреплении социальной ответственности. В этой связи, для реализации социально-ориентированных принципов построения системы управления социальными рисками необходимо обеспечить:

- административные и финансовые условия развития учреждений социальной сферы, которые призваны удовлетворить социально-значимые потребности;
- организационные, нормативно-правовые и социально-экономические условия для самостоятельного зарабатывания людьми средств на поддержание необходимого уровня жизни на основе установленных социальных стандартов и нормативов;
- институциональные условия для развития и укрепления социальной инфраструктуры на различных уровнях социального контроля;
- повышение исполнительской дисциплины, ужесточение нормативной и законодательной базы формирования внебюджетных фондов, введение льгот для организаций, обеспечивающих реализацию социальных интересов и потребностей населения;
- рациональное сочетание кадровых, материальных, информационных, финансовых ресурсов в единстве трех составляющих: социальных ориентиров, директив и регуляторов.

В целом, поскольку система государственного управления социальными рисками является интегрированным и многоуровневым образованием, то при определении направлений по её формированию необходимо учитывать ее многопрофильную и многосубъектную структуру и специфику её регулятивных функций. Она заключается в последовательном достижении более высокого уровня защиты от риск-факторов на основе гармоничного сочетания интересов социальных партнеров по улучшению благосостояния населения, повышению его жизненного уровня ликвидации социальной напряженности.

В заключении диссертационной работы подводятся итоги выполненного исследования, формулируются выводы и практические рекомендации по развитию государственной системы управления социальными рисками.

#### **IV Основные рекомендации и предложения**

Для модернизации государственной системы социального управления рисками предлагается выстраивать её на принципах социально-ориентированного управления, под которым понимается воздействие управляющей системы, направленное не только на удовлетворение нормативного уровня социально-значимых потребностей населения, но и на качественное улучшение этого уровня. Управление рисками должно осуществляться в рамках единой социально-ориентированной стратегии, включающей в себя:

- установление достойных социальных стандартов;
- главным принципом социально-ориентированного управления рисками

выступает социальная ответственность государства;

- помимо государства в систему социально-ориентированного управления рисками в качестве субъектов должны входить бизнес-структуры и негосударственные организации. В этой системе государство должно играть роль координатора;

- разработка и принятие решений в социальной сфере должны проходить в диалоговом режиме между основными субъектами социальной политики через механизмы частно-государственного и социального партнерства;

- система социально-ориентированного управления рисками предполагает взаимную социальную ответственность субъектов и объектов управления;

- в рамках социально-ориентированного подхода возникает необходимость прямого участия населения в системе социального управления рисками, в том числе в обсуждении социально-значимых проблем, чтобы их решение получало поддержку общественного мнения;

При этом результатами формирующейся системы социально-ориентированного управления рисками должны стать: достаточность материального благополучия населения России, социально-психологическая комфортность и уверенность в стабильном будущем.

#### **V. Публикации автора по теме диссертации**

Основные положения и результаты диссертационной работы отражены в следующих публикациях автора:

1. Горин А.Е. Становление системы государственного управления социальными рисками в современной России. //Преподаватель XXI век. М.:МПГУ, 2010 -№ 1. с. 338-342 (0,4 п.л).

2. Горин А.Е. Риск-управление в современном социуме //Материалы межвузовской конференции по социологии и социологии управления: Сборник научных трудов. – М.: «Спутник+». 2009. – С. 98-103 (0,4 п.л.).

3. Горин А.Е. Особенности управления рисками в современных организациях. //Социогуманитарные науки: XXI век: Сборник научных трудов. Вып. II.- М.: «Спутник+». 2009. – С. 25-28 (0,3 п.л.).



Подп. к печ. 17.09.2010    Объем 1,5 п.л.    Заказ № 96    Тир 100 экз.  
Типография МШУ