

На правах рукописи



Куряшкін Александр Николаевич

Трансформация системы социальных льгот в России начала XXI века: социально-управленческий аспект

Специальность 22.00.08 – социология управления

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

Москва – 2012



005045788

Работа выполнена на кафедре социальной работы
ФГБОУ ВПО «Горно-Алтайский государственный университет»

Научные руководители: доктор социологических наук, профессор
Гуслякова Людмила Герасимовна

доктор социологических наук, профессор кафедры
государственного управления и правового
обеспечения госслужбы РАГС
Патрушев Владимир Иванович

Официальные оппоненты: доктор социологических наук, профессор
Тюриков Александр Георгиевич

кандидат социологических наук, доцент
Астахов Юрий Викторович

Ведущая организация: **Московский педагогический государственный
университет**

Защита состоится 24 мая 2012г. в 12.00 часов на заседании
Диссертационного совета по социологическим наукам Д. 212.119.06 в
Московском государственном университете приборостроения и информатики
по адресу: 107996 г. Москва, ул. Стромынка, 20, корпус 1, Зал заседаний
Ученого совета

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московского
государственного университета приборостроения и информатики.

Объявление о защите и автореферат опубликованы 23 апреля 2012г. на
официальном сайте МГУПИ в разделе – «Наука МГУПИ» - www.mgupi.ru

Автореферат разослан 23 апреля 2012г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат социологических наук, доцент

М.М. Крылова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Современная система социальных льгот сложилась в России в основном в 1990-е годы, когда было принято около 80 федеральных законов, регламентирующих порядок предоставления льгот и дотаций разным группам населения, а также более 100 поправок к ним. Система государственных льгот была призвана частично компенсировать населению низкие заработки, неблагоприятные условия труда, а в ряде случаев служить дополнительным стимулом по привлечению к различным видам деятельности и признанием особых заслуг той или иной группы населения. С началом реформ сферы действия льгот (натуральных трансфертов) была расширена, они начали применяться с целью сглаживания недостатков системы государственной компенсации за причиненный вред здоровью граждан в результате катастроф техногенного характера.

В настоящее время система социальных льгот включает общенациональные, региональные и отраслевые компоненты. Источниками их финансирования являются федеральный бюджет, бюджетная система субъекта Российской Федерации и внебюджетные фонды (Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, Фонд занятости, Фонд обязательного медицинского страхования, Фонд социальной поддержки населения).

Доступ к социальным льготам крайне неравномерен. Так, доля городских семей, использующих льготы на оплату транспортных услуг в три раза превышает аналогичный показатель для сельских жителей.

Применение льгот обусловлено наличием социального и экономического неравенства граждан, льготы предназначены для его уменьшения и сглаживания последствий, посредством льгот нельзя отменить или ликвидировать факт неравенства, однако льготы являются традиционным и проверенным средством оптимизации существования и взаимодействия социально или экономически неравных граждан. Альтернативной формой регулирования социальных и экономических, а также трудовых отношений в условиях неравенства являются деньги, льготы позволяют экономить и «ссыпывать» деньги.

Льготы могут иметь или не иметь правовое закрепление, они существуют в общественном сознании, поддерживаются и воспроизводятся посредством социальных норм и ценностей. Экономически целесообразные льготы поддерживаются и закрепляются правовой системой и системой социальных норм и ценностей. Полу-

чаемая в результате применения льгот, выгода может выражаться в решении социальных и экономических проблем, обусловленных неравенством, а также в получении или увеличении прибыли.

Льгота есть исключение из общих правил, выражающееся в облегчении или улучшении условий их выполнения (вплоть до полной отмены обязанности выполнения), и распространяющееся на определенную категорию граждан, личные качества, особенности жизни и деятельности которых выступают источником социально-экономического неравенства.

Льготы классифицируются по категориям населения, которым они предоставляются (например, льготы ветеранам, льготы инвалидам и т.д.) или по статусу (федеральные и региональные льготники); по званию и по нуждаемости (например, льготы героям труда, кавалерам ордена Славы и льготы инвалидам, многодетным матерям).

Отношение в обществе к льготам неоднозначно. Эффективность механизма их предоставления изучена недостаточно. Само понятие «льгота» толкуется по-разному. Все это создает необходимость исследования этого феномена как важного звена в настоящее время в системе социального управления.

Степень научной разработанности проблемы. Социальные льготы в современном мире и различные процессы, происходящие с ними, формирование, предоставление их рассматривались в той или иной степени. Можно выделить следующие направления исследования социальных льгот:

- проблемы социального неравенства и механизмы их разрешения (Э. Дюркгейм, К. Мердок, Т. Парсонс, К. Маркс, Ф. Энгельс, Н.С. Землянухина, В. Роик и др.);
- общество как система и механизмы ее регулирования (В.Н. Иванов, А.И. Антонов, Ю.А. Гаспарян, С.И. Голод, В.М. Медков, Н.М. Римашевская, Н.Г. Юревич, З.А. Янкова и др.);
- проблемы поддержки разных групп населения (С.В. Вишневский, А.И. Гончаров, С.В. Дармодехин, Г.И. Климантова, В.О. Гаврилов и др.);
- социальная политика в отношении отдельных льготных категорий (В.Н. Бобков, Д.В. Боровиков, И.В. Гейц, С.Н. Дикарев, Л.М. Потолова, Е. Крюкова и др.);
- основные направления, принципы, методы социальной работы с различными категориями льготников (Л.Г. Гуслякова, Е.Р. Ярская-Смирнова, и др.);
- социальная защита социально уязвимых слоев населения с позиций концепций витализма, жизненных сил, индивидуальной и социальной субъектности (С.И. Григорьев, Л.Г. Гуслякова и др.).

Понятие «льгота» является междисциплинарным. В научном знании существуют различные подходы к толкованию и описанию льгот. Но до сих пор отсутствует подход, позволяющий интегрировать существующие точки зрения и на этой основе обосновать природу и сущность льготы в системе социальной помощи населению. Такое интегрирование возможно на основе социально-управленческого подхода к исследованию данной проблемы. Это обусловило актуальность данного диссертационного исследования.

Объект исследования – система социальных льгот в России начала XXI века.

Предмет исследования – трансформация системы социальных льгот в России начала XXI века на разных уровнях управления социумом.

Цель исследования – выявление специфики трансформационных процессов в системе социальных льгот и разработка модели управления системой социальных льгот на разных уровнях организации социума.

Задачи исследования:

1. Выявить основные научные подходы к анализу управления социальной защитой посредством предоставления социальных льгот определенным категориям населения в России начала XXI века;

2. Уточнить понятие «социальная льгота» в контексте социологии управления.

3. Провести анализ нормативно-правовых документов, обеспечивающих управление предоставления социальных льгот населению;

4. Выявить организационно-технологические формы предоставления социальных льгот населению на основных этапах реформирования системы социальной защиты населения России.

5. Разработать и реализовать программу эмпирического социологического исследования оценки качества управления предоставления социальных льгот населению на разных уровнях организации социума.

6. Выявить оценки экспертов относительно возможности трансформации управления предоставления социальных льгот разным категориям населения;

7. Разработать оптимальную модель управления предоставления системы социальных льгот населению на разных уровнях организации социума.

Гипотезы исследования:

1. Многоаспектность понятия «социальная льгота» обусловлена разнообразием трактовок его сущности, что создало потребность научного интегрирования имеющихся подходов, в том числе и в социологии управления.

2. Существует расхождение между теоретическим определением понятия «социальная льгота» и его применением при формировании и предоставлении льгот.

3. В настоящее время нормативно-правовое обеспечение предоставления социальных льгот не соответствует организационно-управленческому уровню развития системы предоставления социальных льгот населению на разных уровнях организации социума.

4. Существует несоответствие оценок, высказанных экспертами, относительно потребностей населения в трансформации организации предоставления социальных льгот, и возможностей повышения эффективности системы управления предоставления социальных льгот населению на разных уровнях организации социума.

5. Реализация модели управления предоставления системы социальных льгот, включающей механизмы взаимодействия органов управления с потребителями социальных услуг на льготных условиях, позволяет повысить эффективность системы предоставления социальных льгот определенным категориям льготных получателей.

Теоретико-методологическую основу исследования составляют:

– системно-структурно-функциональный подход (Э. Дюркгейм, Н. Луман, Т. Парсонс и др.);

– социология управления, изучающая закономерности, формы и методы целенаправленного воздействия на социальные структуры и процессы, которые имеют место в организациях и обществе (Г.В. Атаманчук, А.Г. Гладышев, С.Б. Мельников и др.);

– концепция социальных технологий (В.Н. Иванов, В.И. Патрушев);

– социология социальной работы как отраслевая социологическая теория (С.И. Григорьев, Л.Г. Гуслякова, Г.В. Говорухина и др.).

Эмпирическая база диссертации представлена:

– результатами исследования оценок экспертов относительно возможностей трансформации предоставления социальных льгот разным категориям населения (на примере Центрального района города Барнаула), проведенного в 2010–2011 гг.;

– результатами вторичного анализа исследований (опросы, проводимые Левада-центром в отношении социальных льгот в 2005–2006 годы, а также Фондом общественного мнения, проводившего периодически срез мнений населения относительно влияния социальных льгот на жизнедеятельность: О реформе системы социальных льгот – 27.09.2007 / Опрос населения; Замена льгот выплатами: год с начала реформ – 22.12.2005 / Опрос населения);

– анализом статистических данных Госкомстата Российской Федерации, итоговых отчетов Управления администрации Центрального района города Барнаула социальной защиты населения за 2009–2011 годы;

– анализом содержания законодательных актов федерального, регионального и муниципального уровней, обеспечивающих предоставление социальных льгот населению за период с начала 1990-х годов по 2011 год.

Методы исследования:

– *общенаучные методы*: сравнительный анализ, моделирование, экстраполяция;

– *методы сбора и анализа информации*: анализ научной литературы и документов, анализ статистических данных, вторичный анализ, экспертный опрос.

Научная новизна исследования:

1. Уточнены природа и сущность понятий «меры социальной поддержки населения» и «социальные льготы» в контексте социологии управления.

2. Предложено авторское определение понятия «социальная льгота»:

Социальная льгота – это трансформирующийся инструмент сглаживания социального неравенства и особый вид социальной технологии, направленной на удовлетворение разного рода потребностей, реализацию и восполнение жизненных сил как каждого нуждающегося в помощи индивида в отдельности, так и целых групп, результатом которой является улучшение качества и уровня жизни населения социума;

3. Выявлены противоречия между нормативно-правовым и организационно-технологическим обеспечением предоставления социальных льгот населению, предложен механизм их разрешения посредством многофакторной модели управления системой социальных льгот.

4. Разработана многофакторная модель управления системой социальных льгот на разных уровнях организации социума в современных условиях.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Природа и сущность мер социальной поддержки населения и социальных льгот, предоставляемых определенным категориям населения, на современном этапе развития научного знания раскрывается на основе социологического подхода к социальной поддержке как к процессу, обеспечивающему определенный уровень жизнедеятельности населения.

2. Социальные льготы в системе мер социальной поддержки населения являются механизмом «сглаживания» социального неравенства в обществе посредством осуществления разных форм социальной поддержки лиц, попавших в трудную жизненную ситуацию.

3. Социальные льготы – это социальные технологии, направленные на достижение достойных условий существования социально уязвимых категорий населения на разных уровнях организации социума.

4. В настоящее время на муниципальном уровне существует противоречие между нормативно-правовым и организационно-технологическим обеспечением предоставления социальных льгот населению, в частности, между предлагаемым перечнем социальных услуг и перечнем критериев определения социального положения лиц, нуждающихся в поддержке; между требованиями минимальных социальных стандартов по предоставлению социальных льгот и количеством учреждений социальной сферы и услуг, предоставляемых в них, и т.д.

5. Многофакторная модель управления системой социальных льгот при принятии решения (о введении новой выплаты, отмены компенсации и т.п.) позволяет повысить эффективность предоставления социальных льгот определенным категориям льготных получателей на разных уровнях организации социума.

Достоверность и обоснованность результатов диссертационного исследования обеспечиваются: а) последовательной операционализацией главных теоретических конструктов; б) применением адекватных эмпирических методов сбора, обработки и интерпретации полученной информации; в) внедрением результатов исследования в практику; г) обсуждением полученных результатов на научных конференциях и семинарах различного уровня.

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что его результаты вносят вклад в развитие социологии управления, социологии организации, социологии города, социологии социальной работы посредством раскрытия сущности понятия «социальная льгота» как одной из мер социальной поддержки населения.

Практическая значимость исследования определяется тем, что положения и выводы диссертационного исследования способствуют оптимизации социального управления с целью повышения эффективности предоставления социальных льгот определенным группам населения.

Основные выводы диссертации могут быть учтены при разработке нормативно-правовых документов на региональном уровне, направленных на оптимизацию процесса организационно-управленческого обеспечения предоставления социальных льгот разным категориям населения.

Идеи и положения диссертационного исследования могут быть использованы в преподавании курсов «Социология управления», «Социальная политика», «Социальная работа с людьми, оказавшимися в трудной жизненной ситуации», «Социальная работа с семьей и детьми», «Опыт организационно-административной работы в системе служб, учреждений и организаций» при подготовке, повышении квалификации и переподготовке специалистов по социальной работе.

Апробация работы. Основные положения, выводы и рекомендации диссертационного исследования изложены на конференциях различного уровня: Всероссийская конференция «Интеллектуальный потенциал ученых России» (Барнаул, апрель 2005 г.); XXXIII, XXXIV, XXXV, XXXVI научные конференции студентов, магистрантов, аспирантов и учащихся лицейных классов (Барнаул, апрель 2006, 2007, 2008, 2009 гг.); XII Всероссийская научно-практическая конференция «Социальные процессы в современной Западной Сибири» (Горно-Алтайск, июнь 2011 г.); Всероссийский «круглый стол» «Основные факторы и условия торможения развития общественного движения иоосферной России» (Горно-Алтайск, июнь 2011 г.); Всероссийский «круглый стол» «Эволюция жизненных сил коренных народов России: проблемы трансформации, образования, уровня жизни и социальной защищенности» (Горно-Алтайск, июнь 2011 г.); Зимняя сибирская социогуманитарная научная школа «Методология исследования эволюции жизненного пространства-времени начала XXI века: контекст обеспечения безопасности, социального благополучия человека и общества» (Новосибирск, февраль 2012 г.).

По теме диссертации опубликовано 6 печатных работ общим объемом 1,2 п.л., в том числе три – в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК для публикации результатов диссертационных исследований.

Структура работы: Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка использованной литературы, содержащего 267 наименований, и приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обоснована актуальность темы диссертационного исследования, характеризуется степень ее научной разработанности, определены объект, предмет, цель, задачи, сформулированы гипотезы, теоретико-методологическая основа и определена эмпирическая база исследования, описаны методы исследования, дана оцен-

ка научной новизны, теоретической и практической значимости результатов, сформулированы положения, выносимые на защиту.

В первой главе «Теоретико-методологические основы анализа управления предоставления социальных льгот в системе социальной помощи населению» диссидентом характеризуются основные теоретические подходы к исследованию мер социальной поддержки населения; уточняются природа и сущность понятий «меры социальной поддержки населения» и «социальная льгота» в контексте социологии управления.

В параграфе 1.1 «Основные подходы к исследованию понятия «социальная льгота»» отмечается, что изменения, происходящие в экономической, социальной и политической сферах современного общества, «предвращают» появление исследований, направленных на изучение процессов социальной защищенности населения. Понимание своевременности совершенствования системы социальной защиты различных групп населения обуславливает необходимость обоснования моделей, технологий и форм управления социальной поддержкой населения.

В параграфе отмечается, что понятие «социальная льгота» рассматривается в широком и узком смыслах. В широком смысле понятие «социальная льгота» понимается как совокупность усилий государственных структур по социальной защите, социальной помощи, социальному обслуживанию определенной категории населения. Основой социальных льгот в этом случае являются законодательно установленные государством социальные гарантии по удовлетворению потребностей, поддержанию жизнеобеспечения и деятельного существования индивида или определенной группы. В узком смысле понятие «социальная льгота» сводится к одному из направлений практики социальной работы, способствующих обеспечению выполнения социальных гарантий относительно конкретных категорий населения.

Далее в параграфе выделяются различные научные подходы к описанию проблем отношения общества, государства к льготам, к трактовке понятия «социальная льгота», а также к содержанию деятельности, направленной на формирование и предоставление социальных льгот. Среди них: во-первых, *философский подход*, позволяющий выявить точки зрения, с одной стороны, о значимости введения льгот для поддержки институтов государства, а с другой – о необходимости создания условий для реализации достойной жизни людей.

Во-вторых, *правовой подход*, в рамках которого социальные льготы определяются как система принципов, методов, законодательно установленных государством социальных гарантий, мероприятий и выплат, обеспечивающих их реализацию по предостав-

лению оптимальных условий жизни, удовлетворению потребностей, поддержанию жизнеобеспечения и деятельного существования определенной категории населения.

В-третьих, *психологический подход*, в рамках которого исследуется воздействие общества, группы на индивида на различных этапах его развития. Объясняется присвоение льготной категории индивиду или группе в соответствии с определенными событиями (например, ветераны боевых действий), награда за определенные успехи для общества или как признание нуждаемости.

В-четвертых, *культурологический подход*, в контексте которого изучение социальных льгот осуществляется под углом феноменологии культуры. Культурологический смысл льгот чрезвычайно важен потому, что первое, что дают человеку льготы, это ценности, не существующие ранее, а изучение присущей тому или иному явлению системы ценностей и есть задача культурологии. Социальные льготы, с культурологической точки зрения, являются чрезвычайно важными.

В-пятых, *социологический подход*, который базируется на понимании социальных льгот как особом направлении социальной политики. В рамках этого подхода выделяются несколько групп исследований, затрагивающих вопросы социальных льгот:

Первая группа – это отождествление либо подмена одного понятия другим: «социальная защита» и «социальная поддержка», причем без четкого выделения объектов защиты и поддержки.

Вторая группа – объединяет исследования социальной защиты как элемента социальной политики. Здесь можно выделить два направления. В одном – социальная защита рассматривается как деятельность, направленная на обеспечение социальных гарантий представителям разных социальных групп в условиях социального неравенства. В другом – как государственная система, включающая органы власти различных уровней, предприятия и учреждения, обеспечивающие государственную поддержку различным категориям людей: многодетным семьям, материнству, отцовству, детству, ветеранам, инвалидам, военнослужащим, уволенным из армии и их семьям, безработным, пенсионерам, работниками социальной сферы т.д.

В третьей группе – акцент делается на формах обеспечения условий для удовлетворения жизненных потребностей представителей различных социальных групп.

Четвертая группа объединяет исследования, касающиеся разных аспектов социальных льгот. В зависимости от выбора аспекта и методов исследования выделяются различные направления, непосредственно заостряющие внимание на социальных льготах.

В конце параграфа делается вывод, что анализ основных подходов к изучению социальных льгот позволил выявить, что до сих пор ученые либо широко толкуют содержание понятия «социальная льгота», либо, напротив, сужают, сводя его к выплатам, разовым мерам поддержки, удовлетворению потребностей и др. Все это свидетельствует о том, что в основном раскрываются лишь отдельные аспекты социальных льгот, что актуализирует специальное исследование социальных льгот в контексте социологии управления.

В параграфе 1.2. «Понятие «социальная льгота» в контексте социологии управления» подчеркивается, что понятие «льгота» носит междисциплинарный характер.

Система льгот как механизм поддержки населения возникла в советское время, когда действовала система социальных гарантий, характерная для государственной экономики. Льготы являлись поощрением определенных (сравнительно немногочисленных) категорий граждан, имеющих особые заслуги перед страной. В 1980–1990-е годы количество льгот было расширено, а сами льготы превратились в систему социальной поддержки населения в условиях инфляции и отсутствия денег в госбюджете. Но, в параграфе отмечается, что многие льготы так и не были реально обеспечены, а количество формальных льготников превысило половину населения страны. Реформа системы социальных льгот затронула самые значительные слои населения.

В параграфе подчеркивается, что в исследованиях, посвященных отношению россиян к теме социальных льгот, описываются наиболее значимые компоненты обыденных представлений. Во-первых, это тесная связь с представлениями о справедливости, о достатке и «достойном материальном положении», о социальной дифференциации. Во-вторых, это нагруженность ценностными представлениями: льготники – не просто «социально неблагополучные» категории населения, которым из соображений милосердия оказывается помочь, а еще и компонент общей социальной идентичности людей (особенно это касается ветеранов войны и труда, героев СССР и России, чернобыльцев и т.п.). В-третьих, самостоятельным источником смыслов и ценностных значений является тема льгот и привилегий для чиновников. В-четвертых, социальные льготы – это не просто экономический инструмент, финансовые потоки и трансакционные издержки. Это то, что связывает жизнь каждого человека с государством и системой взаимных обязательств, ставшей для значительной части людей не просто «контрактом», а «естественным компонентом» социальной жизни.

В параграфе обосновывается, что понятия «льгота» и сопровождающие его процессы можно определить по направлениям и охарактеризовать, с точки зрения следующих подходов:

- от социальной защиты массовых категорий к адресной поддержке социально уязвимых групп;
- от социальных пособий к социальным контрактам;
- от поддержки отдельных категорий населения к равномерной поддержке домохозяйства на различных этапах жизненных циклов;
- от слабых монетарных мер поддержки нетрудоспособного населения к развитию сектора социальных услуг населению.

Далее в параграфе предлагается подход к исследованию социальных льгот как адаптируемому инструменту сглаживания социального неравенства посредством предоставления условий для нуждающихся категорий населения.

Способом достижения социального результата в соответствии с целями общества по более полному использованию человеческих ресурсов, воспроизводству жизненных сил являются социальные технологии. С помощью оптимальных социальных технологий с наименьшими издержками можно добиться более высоких результатов совместной жизнедеятельности людей

Социальные технологии предоставления льгот, отмечается в параграфе, являются элементами механизма управления, включенными в совокупность методов выявления и использования потенциалов социальной системы в соответствии с целями ее развития, методами разрешения противоречий между субъектами и объектами управления; как совокупность операций и процедур социального воздействия на объекты социального управления, направленных на получение оптимального социального результата. Социальные технологии предоставления льгот позволяют выявлять и разрешать противоречия между субъектами и объектами управления в ходе реализации программ и проектов социального развития.

В конце параграфа делается вывод, что социальные льготы – это социальные технологии, направленные на достижение достойных условий существования социально уязвимых категорий населения на разных уровнях организации социума.

В параграфе 1.3 «Нормативно-правовое и организационно-управленческое обеспечение предоставления социальных льгот в России» анализируется нормативное законодательство обеспечения системы льгот.

В параграфе отмечается, что основой для получения социальных льгот являются Федеральные законы, законы субъектов Рос-

сийской Федерации, Указы Президента, Постановления Правительства, инструкции и другие нормативные акты. От уровня принятия нормативного акта зависит и финансовое обеспечение предоставления льгот.

На основе анализа нормативно-правовых документов в параграфе выделяются основные функции социальных льгот:

Первая функция социальных льгот – улучшение материально-го положения – вполне реально может быть реализована в денежной форме при установлении соответствующих денежных выплат дифференцированно для каждой категории. Вторую функцию – признание заслуг, обеспечение им почета и уважения в обществе монетизировать невозможно. Третья функция льгот – «инструмент поддержания уровня жизни на фоне падения денежных доходов».

Льготы существуют во всех странах, но нигде им не придается значение экономического инструмента. В России к льготе было предъявлено требование – дифференцировать людей и с социальной, и с экономической, и с моральной точек зрения. Поэтому социальное законодательство в Советском Союзе и в России в полном объеме по обеспечению предоставления социальных льгот не выполнялось, и принципиально не могло быть эффективно выполнено.

Далее в параграфе отмечается, что передача ряда функций социальной поддержки и социальной защиты населения на уровень субъектов Российской Федерации потребовала от органов власти субъектов Российской Федерации приведения региональных норм права в соответствие новому федеральному законодательству. Проведенный анализ свидетельствует, что ряд субъектов Российской Федерации допустил в своих законодательных актах отклонения от основных понятий и определений, установленных федеральными законами. Эти отклонения могут привести к снижению эффективности правоприменительной практики и законодательного администрирования мер социальной поддержки и социальной защиты населения в соответствующих регионах.

В конце параграфа делается вывод, что законодательство в данной сфере носит сопровождающий характер, обеспечивающий и поддерживающий социальные технологии для льготных категорий в части защиты их прав, обеспечения достойных условий существования, признания заслуг обществом, что требует реформирования управления предоставления системы социальных льгот.

Во второй главе «Особенности трансформации управления предоставления социальных льгот на разных уровнях организации социума» рассматриваются этапы трансформации социальных льгот в условиях реформирования системы социальной

защиты населения России в XXI веке; выявляются оценки экспертов относительно возможности трансформации управления предоставления социальных льгот разным категориям населения; обосновывается разработка многофакторной модели управления системой социальных льгот на разных уровнях в современных условиях.

В параграфе 2.1 «Основные этапы трансформации социальных льгот в условиях реформирования системы социальной защиты населения России в XXI веке» рассматриваются основные задачи, возникшие в ходе административной реформы и предполагающие поиск и обоснование выбора ответа на вопрос о том, в каких пределах должна проходить реформа социальной сферы. Отмечается, что возможны три варианта ответа на этот вопрос:

- система социальной защиты должна претерпеть «косметические» изменения, интенсифицируя свою работу с учетом усложнившихся задач;

- система должна быть сломана и на ее месте создана новая, способная решить проблемы, соответствующие новой системе социальных отношений;

- система должна сохраниться в тех ее частях, которые могут действовать результативно и в современных условиях. В этом случае ряд элементов должны как бы быть достроены, а другие адаптированы к конкретным условиям.

Одним из важных компонентов системы социальной защиты населения являются социальные льготы. В настоящее время этот компонент, как ни какой другой, нуждается в реформировании.

Льгота не может предоставляться в порядке государственной компенсации гражданам за причиненный материальный и/или моральный вред, а также в связи с исполнением ими определенных государственных, служебных или общественных обязанностей (здесь должны действовать формы социального страхования и прочие социальные выплаты). Социальные трансферты, установленные для отдельных категорий государственных служащих, военнослужащих и работников правоохранительных органов, необходимо переводить в форму оплаты труда и денежного довольствия.

Необходим постепенный отказ от традиционно сложившегося уравнительного предоставления льгот к персональному их назначению на основе единых критериев нуждаемости с учетом среднедушевого дохода, сведений о составе и структуре домохозяйства.

По каждому виду социальной льготы должен быть закреплен нормативными правовыми документами источник финансирования. Это и средства бюджетов различных уровней, и социальное страхование, а также альтернативные источники.

В соответствии с этим следует определить механизмы перевода ряда льгот с бюджетного финансирования на социальное страхование. Преимущество обязательного коллективного страхования состоит в том, что аккумулированные в качестве общих средств страховые взносы затем перераспределяются в пользу тех, у кого наступает страховой случай. Это обеспечивает безопасность и поддержку застрахованным в трудных жизненных ситуациях и одновременно снижает потребность в бюджетных средствах. Поэтому необходимо повысить роль и значение социального страхования (государственного и негосударственного) с расширением участия самих застрахованных.

В параграфе подчеркивается, что проблема реформирования системы социальных льгот и выплат путем замены большинства категорийных льгот адресными формами социальной поддержки населения была определена в «Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу», утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июля 2001 года №910-р одним из направлений социальной политики государства. Но в настоящее время изменения, произошедшие в социально-экономической жизни общества, требуют трансформации управления предоставления социальных льгот, так как существуют как преимущества, так и недостатки monetизации льгот, что необходимо учитывать в процессе трансформации управления предоставления социальных льгот.

В конце параграфа делается вывод, что проблемы реформирования системы социальных льгот возникают на различных этапах жизнедеятельности общества. Самым эффективным видится конструктивный диалог региональных и федеральных властей, который определяет финансовую и правовую составляющие.

В параграфе 2.2. «Оценки экспертами качества предоставления социальных льгот населению в муниципальном образовании (на примере Центрального района г. Барнаула)» рассматриваются результаты эмпирического исследования, которое проводилось в два этапа.

В ходе реализации первого этапа, был проведен анализ социально-демографических показателей в Алтайском крае и городе Барнауле, что позволило оценить уровень жизни населения и потребность населения в социальной работе; состояние адресной социальной помощи в Алтайском крае и городе Барнауле; увидеть какие изменения произошли в этой сфере, какие виды и формы социальной работы наиболее эффективно использовались учреждениями социальной сферы на муниципальном уровне.

На втором этапе исследования была разработана карта экспертного опроса специалистов социальной сферы с целью выявления оценок проблем организации и управления предоставления социальных льгот на муниципальном уровне в условиях разграничения полномочий между органами государственной власти различных уровней.

В качестве экспертов выступили руководители и специалисты социальных служб Барнаула. Выборочная совокупность, составившая 100 человек, представлена экспертами из следующих учреждений: Управления по социальной защите и поддержке района, города Барнаула – 64%; территориальные центры социальной помощи города Барнаула – 36%.

Экспертами в исследовании выступали высококвалифицированные специалисты учреждений социальной сферы, формирование состава экспертной группы зависело от занимаемой должности специалиста и от возможностей его принимать участие в работе экспертной группы.

Вопросы карты эксперта были объединены в следующие блоки:

- 1) социально-демографическая часть;
- 2) оценка уровня профессиональных знаний и потребности в их повышении;
- 3) оценка экспертами форм и видов социальной помощи, которые осуществляются, могут и должны осуществляться в городе;
- 4) оценка влияния административной реформы на организацию социальной работы;
- 5) процесс реорганизации предприятий и передачи полномочий.

В частности, анализ ответов на вопросы, входящих в блок 3, показал, что большинство экспертов считают, что: 1) муниципальные органы власти принимают соответствующие меры по социальной поддержке населения города; 2) самой большой льготной социальной группой, в большей степени сегодня нуждающейся в социальной защите, являются ветераны труда, инвалиды и дети.

По результатам исследования было отмечено, что основным источником финансирования текущего содержания и основной (социальной) деятельности организации является краевой бюджет.

В конце параграфа предлагается в связи с разграничением полномочий по реализации социальной политики в условиях административной реформы создать централизованную систему государственного управления в социальной сфере в виде информационно-методического центра, которые существуют уже в ряде регионов России.

В параграфе 2.3. «Модель управления предоставления системы социальных льгот в современных условиях» отмечается, что исследованием проблемы влияния льгот на уровень жизни различных групп населения, отличающихся социальным и материальным положением, занимается целый ряд научных организаций. Но среди специалистов, занимающихся проблемами социальной защищенности населения, увеличением адресности социальной поддержки граждан и т.п., а также ученых нет единства мнений.

По инициативе докторанта муниципальное образование – город Барнаул было выбрано в качестве试点ного региона в Алтайском крае для разработки модели управления предоставления системы социальных льгот.

Все расчёты проводились в среднем на месяц на основе статистической информации в выбранном试点ном регионе за 2000–2010 гг. На основе данных о величине прожиточного минимума (ПМ) для каждого российского города был взят установленный ПМ для каждого домохозяйства г. Барнаула в соответствии с его социально-демографическим составом.

В качестве показателя благосостояния домохозяйств был использован показатель располагаемых ресурсов, в котором учитываются льготы (или их эквивалент в виде денежных выплат, которые в соответствии с ФЗ №122 начали выплачиваться с января 2005 г.). Доля бедных (и крайне бедных) определялась по абсолютной концепции бедности по методике Госкомстата РФ, в соответствии с которой к бедным относятся домохозяйства (граждане) со среднедушевыми располагаемыми ресурсами ниже величины ПМ (или его половины), установленного для данного региона.

К числу льготников были отнесены те из них, кто имел в своём составе (относился) хотя бы одну из категорий граждан, имеющих право на льготы в соответствии с законодательством РФ. Уровень льготности в городе определялся как их доля в общей численности обследованных домохозяйств (населения).

Льготники по уровню финансирования были разделены на две группы: федеральные и региональные (законодательно это разделение закреплено с 2005 г.).

Среди федеральных льготников было выделено 10 категорий граждан, являющихся федеральными льготниками: инвалиды I, II, III групп; дети-инвалиды; инвалиды ВОВ (и граждане, приравненные к ним); участники ВОВ (и граждане, приравненные к ним); ветераны боевых действий на территории других государств; члены семей погибших; граждане, подвергшиеся воздействию радиации; граждане, подвергшиеся воздействию радиации, являющиеся инвалидами.

Среди региональных льготников было выделено 3 категории лиц: труженики тыла, ветераны труда и реабилитированные (пострадавшие от репрессий).

Кроме указанных групп льготников, имелись категории граждан, которые нельзя было однозначно отнести ни к одной из них (лица, имеющие льготы по профессиональному признаку, и другие категории граждан, имеющие право на льготы). Поэтому их определили как неидентифицируемую группу льготников, располагающую ресурсами, которые не менялись в процессе построения модели трансформации льгот в денежную форму.

Для сопоставимости сумм льгот, которые получали граждане до и после реформы, был применен метод экспертной оценки стоимости всех льгот, которые были положены по действующим ранее законам для категорий федеральных и региональных льготников.

Далее в параграфе рассматриваются два сценария проведения реформы: сценарий первый (когда гражданам предоставляется сумма денежных выплат, являющаяся эквивалентом ранее предоставляемых натуральных льгот, уменьшенная на величину социального пакета) и сценарий второй (когда население получает полные денежные выплаты без вычета социального пакета).

Путём сравнения сумм льгот, которые получали граждане до и после реформы, можно определить группы населения, которые выиграли и которые проиграли в результате монетизации льгот. Выиграли те категории граждан, которые после реформы смогли получить льгот на большую сумму, чем они их получали до реформы.

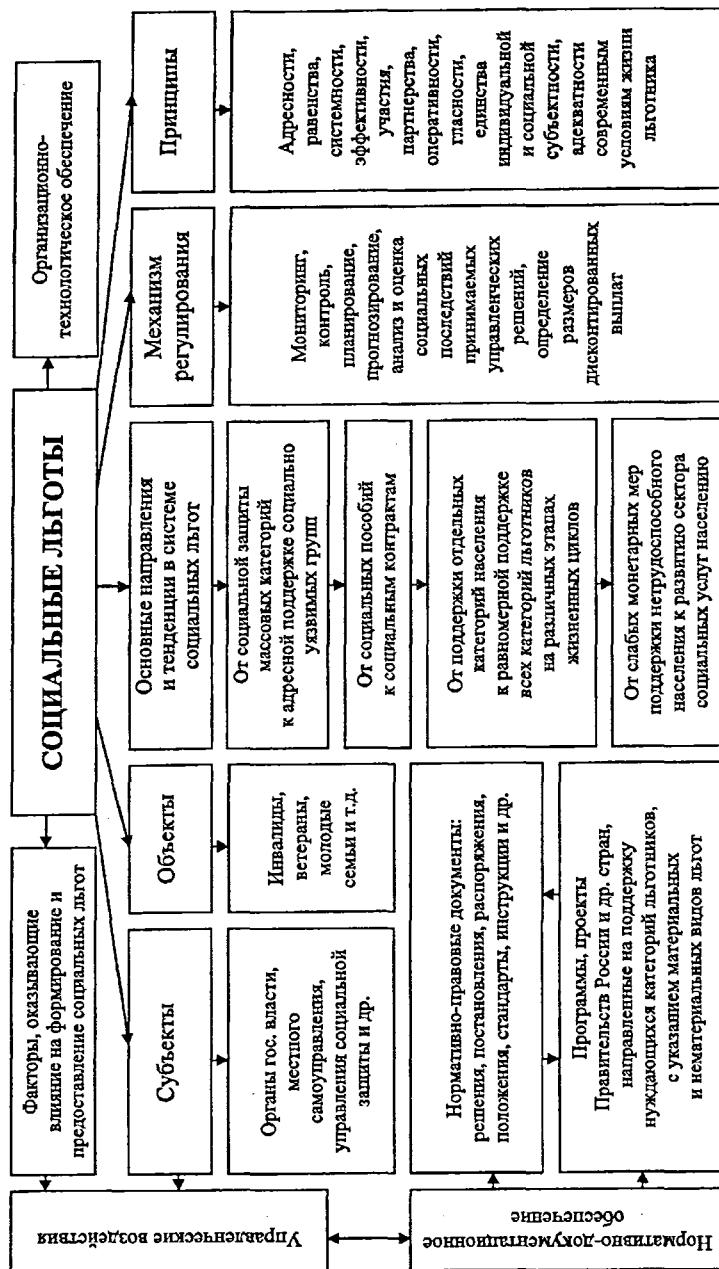
Среди федеральных льготников общее число проигравших состоит из трёх групп:

– кто до реформы получал льгот на большую сумму, чем после монетизации;

– кто не пользовался льготами, входящими в социальный пакет, а у них суммы денежных выплат сократились за счёт вычета социального пакета;

– кто получил полную денежную выплату, а им выгоднее получить социальный пакет (денежный эквивалент льгот, входящих в социальный пакет, выше, чем денежная выплата взамен этого пакета).

На основе результатов исследований в pilotном регионе делается вывод о том, что использование модели оптимального сценария для федеральных и региональных льготников позволяет выявить целый ряд значимых социальных последствий. Эта модель называется многофакторной моделью управления системой социальных льгот (см. рис.).



Многофакторная модель управления системой социальных льгот

Построение многофакторной модели управления системой социальных льгот зависит от характера жизненного пространства муниципального района, а также от факторов и условий, влияющих на его развитие. Одним из важных условий эффективной реализации социальной политики на муниципальном уровне является ее ресурсное обеспечение.

В конце параграфа делается вывод, что результатом применения многофакторной модели управления системой социальных льгот можно оценивать уровень жизни, диспропорции социального статуса, достижение достойных условий существования в современных условиях при принятии любых новшеств в законотворческую практику в виде новой компенсации, отмены части льгот и прочие события, затронувшие определенную категорию льготников.

В заключении формулируются наиболее важные теоретические и практические выводы, определяются перспективы дальнейшего исследования трансформации управления предоставления системы социальных льгот в России.

Основное содержание работы отражено в следующих публикациях:

Статьи по теме диссертации в изданиях, рекомендованных ВАК РФ:

1. Куряшкин А.Н. Трансформация социальных льгот в муниципальном социуме / А.Н. Куряшкин // Социальная политика и социология: междисциплинарный научно-практический журнал. – Москва: РГСУ, 2009. – № 10 (52). – 0,4 пл.

2. Куряшкин А.Н. Управление системой социальных льгот // Уровень жизни населения регионов России. – Москва: ВЦУЖ, 2012. – № 5. – 0,4 пл.

3. Куряшкин А.Н. Социальная стратификация и мобильность льгот // Ученые записки государственного гуманитарно-педагогического университета им. Н.Г. Чернышевского. – Чита, 2012. – 0,4 пл.

Публикации по теме диссертации в других изданиях:

4. Куряшкин А.Н. Социальные льготы и компенсации как меры социальной поддержки / А.Н. Куряшкин // Дни молодежной науки в Алтайском государственном университете (20–24 апреля 2009 г.) – Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2009. – 0,2 пл.

5. Куряшкин А.Н. Трансформация социальных льгот: особенности предоставления и законодательного исполнения / А.Н. Куряшкин // Теория и практика социальной работы: история,

реалии и перспективы: сб. материалов межрегион. конф. Барнаул, 4 декабря 2008 г. / под общ. ред. Л.Г. Гусляковой. – Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2009. – 0,25 п.л.

6. Куряшкин А.Н. Модификация социальных льгот в России / А.Н. Куряшкин // Социальные процессы в современной Западной Сибири: сб. науч. тр. / ред.: Ю. В. Табакаев, В. С. Полянский. – Горно-Алтайск: РИО ГАГУ, 2010. – 0,15 п.л.

7. Куряшкин А.Н. Качество социальных льгот / А.Н. Куряшкин // Качество услуг социальной работы: сб. Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 20-летию высшей профессиональной подготовки социальных работников в Российской Федерации, 20-летию факультета социальной работы Казанского государственного медицинского университета, 7–8 апреля 2011 г. – Казань, 2011. – 0,1 п.л.

8. Куряшкин А.Н. Социальные льготы как технология социального управления / А.Н. Куряшкин // Экономика, социология и право. Перспективные направления развития: сб. науч. ст. – Бугульма: НО «ФЭН-НАУКА», 2011. – 0,1 п.л.

На правах рукописи

Куряшкин
Александр Николаевич

Трансформация системы социальных льгот в России начала XXI
века: социально-управленческий аспект

Специальность 22.00.08. – Социология управления

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

Изготовление оригинал-макета
Куряшкин А.Н.

Подписано в печать 20.04.2012. Бумага писчая.
Формат 60x84/16. Печ. л. 1,0. Тираж 100 экз.
Типография Алтайского государственного университета:
656049, Барнаул, ул. Димитрова, 66