

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

На правах рукописи



ЯЛОВ
Дмитрий Анатольевич

A handwritten signature in black ink.

**ЭФФЕКТИВНОСТЬ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В СОВРЕМЕННОЙ
РОССИИ**
(Региональные аспекты)

15 НОЯ 2007

Специальность 23 00 02 – Политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Санкт-Петербург
2007

Диссертация выполнена на кафедре конфликтологии Факультета философии и политологии Санкт-Петербургского государственного университета

Научный руководитель: Доктор политических наук, профессор
СТРЕБКОВ Александр Иванович

Официальные оппоненты Доктор социологических наук, профессор
ПРУЕЛЬ Николай Александрович
кандидат политических наук
РУКИНОВ Владимир Александрович

Ведущая организация Санкт-Петербургский государственный
электротехнический университет (ЛЭТИ)

Защита состоится «13» ноября 2007г. в 14⁰⁰ часов на заседании диссертационного совета К 212 232 10 по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидат наук при Санкт-Петербургском государственном университете по адресу 199034, Санкт-Петербург, Менделеевская линия, д 5, Факультет философии и политологии СПбГУ, ауд 141

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им А М Горького Санкт-Петербургского государственного университета

Автореферат разослан «11» октября 2007 г

Ученый секретарь диссертационного совета,
кандидат социологических наук, доцент



Д А Абгаджав

Актуальность исследования Социальная политика является динамичным объектом исследования, которому в психологических исследованиях уделяется большое внимание. Системный подход к данному объекту исследования позволяет сформировать адекватную модель социальной политики, включающую систему приоритетов, различающуюся по своей структуре в зависимости от конкретных уровней развития регионов Российской Федерации. Эффективность социальной политики в широком смысле определяется эффективностью всей политики государства в целом, включая внутреннюю и внешнюю политику. Это значит, что сама социальная политика через эффективность ее мер должна обеспечивать социально-политическую стабильность государства и конкурентоспособность страны в условиях глобализации, а также, интеграцию общества. Объектом воздействия этого вида политики выступает социальная сфера общества на всех ее уровнях, включая региональный и муниципальный. Исследования социальной сферы, как области, непосредственно затрагивающей жизненно-важные вопросы существования человека, всегда имели актуальный характер. Любые политические решения имеют своим итогом изменения в социальной сфере.

Социальная политика государства не существует в отрыве от его деятельности в экономической, налоговой, бюджетной, внешнеполитической и других областях. Поэтому к социальной политике имеют отношение управленческие действия, которые не только связаны с воздействием на непосредственно социальную сферу, но и аспекты управленческой деятельности, опосредованно отражающиеся на жизнедеятельности социума. Изменения в политике и экономике России в исторической перспективе нередко приводят к дестабилизации социальной сферы. В данном контексте понятие эффективности социальной политики ранее сводилось преимущественно к оценке экономии и эффективности расходования бюджетных средств на социальные нужды. Устойчивость управления страной и ее глобальная конкурентоспособность, перспективность стратегических планов политического руководства требуют новых подходов к формированию социальной политики, новых методологий ее анализа и институционализации.

В настоящее время наметился новый подход к пониманию социальной политики на основе парадигмы эффективности. Большое внимание к проблемам социальной политики в регионах уделяет в настоящее время Правительство России и новый Председатель Правительства В.А. Зубков¹. Поэтому вопросы, связанные с политическими технологиями управления в социальной сфере, постановкой целей и задач, оценкой прогнозирования возможных альтернатив, анализом реализации политических решений и формированием ее институциональных элементов, представляются особенно актуальными.

Актуальность настоящего исследования обуславливается также его региональной направленностью. Регионализация государственной политики в России и социальной политики в том числе направлена на сохранение целостности страны. В эпоху политических и экономических кризисов проблемы социальной сферы служили катализатором и пусковым механизмом социальных и этнополитических конфликтов. Поэтому действенная социальная политика должна учитывать региональную специфику. Социальная политика относится в настоящее время к числу основных направлений деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Это вызвано как внедрением рыночных механизмов, сокращением сферы государственного регулирования в хозяйственной деятельности, так и социально-экономической ситуацией на всей территории регионов России, требующим принятия мер для обеспечения минимальных стандартов жизнедеятельности и предупреждения социальной напряженности. Позитивное развитие регионов невозможно без эффективной социальной политики.

Экономические и политические преобразования в современном российском обществе непосредственно отражаются на условиях жизни и деятельности широких слоев на-

¹ См. Российская газета. 28 сентября 2007 г.

селения С одной стороны, эти преобразования создали дополнительные возможности для самореализации масс, их предпринимательской инициативы, роста экономической активности и рынка труда С другой стороны, - привели к резкому снижению жизненного уровня значительной части населения и непомерному социальному и имущественному расслоению россиян Особенно важная роль социальной политики на уровне регионов обусловлена условиями территорий, ресурсной базой, культурно-историческими традициями, особенностями менталитета населения Все это - факторы формирования социальной политики, разработки ее нормативных основ на практике Упорядоченная совокупность краткосрочных и долговременных процессов и тенденций, основанных на единой идеологии и воплощающей определенный подход, обуславливает появление той или иной региональной модели социальной политики

Расположение каждой конкретной модели в спектре между рыночным и государственно-патерналистским полюсами характеризует ее специфику и преобладающий тип Современное состояние государства и общества стимулирует социальную политику к колебаниям между этими полюсами, а региональные особенности обуславливают смещение к тому или иному полюсу Социальная политика может успешно реализовываться на основе последовательных нравственных принципов и устойчивой системы законов и правовых актов Эта деятельность проводится разветвленными организационными системами, дифференцированными в зависимости от целей и направления различных видов социальной политики Индивиды формируют определенные ожидания в ее отношении и оценивают совпадение социальной практики со своими ожиданиями позитивно, рассогласование с ними - негативно Структура социальной политики, закономерности процесса ее становления и функционирования позволяют сделать вывод, что она относится к числу социальных образований наиболее крупного масштаба в современном обществе Институциональная сущность социальной политики накладывает отпечаток как на социально-управленческую практику, так и на характер и направленность исследований

Вышеизложенные обстоятельства обуславливают актуальность темы настоящего диссертационного исследования

Степень научной разработанности проблемы Всесторонний анализ специфики и институционализации социальной политики, тенденций преобразования социальных институтов в систему гарантий стандартов качества жизни, моделей социальной политики представлен в работах К Е Андресена, Х Ламперта, Т Маршалла, Д Норта, Ю Хабермаса, Т Парсонса, Т Тилтона, Г Тирборна, Л фон Штайна, В Веддигена, К Остборна и др.²

Отечественные исследования феномена социальной политики интенсифицировались только в последнее время Изучению проблем государственной социальной политики, а также ее региональных аспектов посвящены работы И А Григорьевой, В И Жукова, И Г Зайнышева, Т А Заславской, С В Кадомцевой, В М Капицына, В В Колкова, В П Милецкого, Г И Осадчей, В Г Попова, А И, А И Стребкова, С Н Смирнова, Б В Гихомирова, Л В Толчия, С В Устименко Е И Холостовой и ряда других авторов³

² Marschall T H Citizenscip and Social Class London, 1981, Habermas J Theorize der Kommunikativen Handelns - Frankfurt a M, 1985 Parsons T The Concept of Society The Components and Their Interrelations In T Pasons Societies Evolutionary and Comparative Perspectives - New Jersey Pren-licc-Hall 1966 North D C Insitutions and Economic Growth, An Histoncal Introduction // World Development 1989 №9 Weddigen, W Sozialpolitik Eine Einfbhrung in ihre Theorie und Praxis Verlag von Gustav Fischer in Jena, 1933

³ Григорьева И А Социальная политика и социальное реформирование в России в 90-х годах СПб, 1998, Григорьева И А Социальная политика взаимодействие государства, общества и человека Автореф докт дисс СПб, 2005, Попов В Т, Холостова Е И Социальная политика и социальная работа/ Учеб-

Разработке концептуальных основ формирования региональной социально-экономической политики, принципов государственного управления регионами, проблем федерализма в России посвящены работы А Лаврова, Д Литвака, В Христенко и др.⁴

Следует отметить исследования общетеоретического характера, посвященные изучению специфики феномена федерализма в качестве основополагающего принципа организации общественных отношений в неоднородных обществах. Работы Дж Мэдисона, А Гамильтона, Д Джея, Д Элиазара, А Лейпхарта, В Рикера и др.⁵, ставшие научной классикой, в которых концептуализируются федеративные отношения как способ преодоления многочисленных социальных расколов, механизмы общественной интеграции и преодоления конфликтов.

Знакомство с научной литературой позволяет сделать вывод о том, что большинство классических и современных исследований ориентировано на статическое исследование федеративных структур. При этом исследования динамической компоненты федеративных систем представлены исключительно хронологической фиксацией, недостаточно изучена сущность и эффективность социальной политики, а также процесс ее институционализации в современных условиях. Не предпринималось также специального рассмотрения институционализации социальной политики на уровне регионов и формирования ее региональных моделей. Дискуссионным является вопрос о роли различных факторов, в том числе, субъективных, в формировании и реализации социальной политики. Представляет значительные трудности управление формированием ее различных элементов на современном этапе. Все это обусловило выбор объекта, предмета, цели и задач исследования.

Объектом исследования является региональная социальная политика.

Предметом исследования выступает эффективность региональной социальной политики как системы в современном российском обществе.

Основной целью диссертационного исследования является системный анализ эффективности региональной социальной политики посредством выявления основных ком-

но-методическое пособие М. 1997, Капицын В. М. Социальная политика и право: сущность и взаимозависимости // Российский журнал социальной работы. 1998, № 8, Осадчая Г. И. Социальная сфера общества: теория и методология социологического анализа М., 1996, Стребков А. И. Социальная политика: теория и практика СПб. Изд-во СПб. 2000, Социальная политика России на современном этапе / Учебное пособие / Под ред. В. Г. Попова, Е. И. Холодовой М. 1997, Топчий Л. В. Взаимосвязь социальной политики и социальной работы: проблемы теории и практики // Российский журнал социальной работы, № 1. 1995, Шрейдер В. Ф. Местное самоуправление как институт социальной политики М., 2005 и др.

⁴ Лавров А. Асимметрия бюджетного устройства РФ: проблемы и решения // Конституционно-правовое Восточноевропейское обозрение -1999 -№1 - с40-50, Лавров А., Литвак Д., Сазерленд Д., Межбюджетные отношения в России: необходимость налогово-бюджетной автономии субнациональных властей М. Организация экономического сотрудничества и развития, 2001, Христенко В. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы -М. Дело, 2002 - 608 с.

⁵ Hamilton A., Madison J. Jay J. The Federalist Papers. Bantam books, 1982, Elazar D. Federalism and the Way to Peace, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston, Canada, 1994 Burgess M. Federalism and Federation // Gagnon A. (ed) Comparative Federalism and Federation. Harvester Wheatsheaf 1993, Riker W. Federalism: Origin, Operation, Significance, Boston, 1964, Лейпхарт А. Многосоставные общества и демократические режимы // Полис, 1992, №1,2

понентов ее содержания, особенностей и тенденций социодинамики в современной России

Для достижения указанной цели необходимо поэтапно решить следующие **исследовательские задачи**

- показать специфику, роль и основные модели социальной политики в современном обществе,
- раскрыть сущность и элементы содержания региональной социальной политики как системы,
- осветить основные критерии и факторы эффективности социальной политики на уровне региона,
- рассмотреть процесс институционализации и провести анализ эффективности региональной социальной политики в регионах России и обосновать ее типические особенности

Теоретико-методологической основой исследования являются концепции российских и зарубежных исследователей по проблемам сущности социальной политики, социальной справедливости и социального государства. При освещении эффективности региональной социальной политики основной акцент был сделан на системный анализ ее содержания

Системный анализ разрабатывается в трудах А Богданова, Л Берталанфи, Н Винера, Н Лумана, У Эшби⁶. Значительный вклад в его разработку внесли такие отечественные исследователи как И Блауберг, И Пригожин, В Садовский, Э Юдин. В области социальных наук компаративный и сетевой подходы успешно применяли Г Алмонд, Г Голосов, Л Сморгунов и др.⁷ Выявить существенные черты федеративных моделей, специфику их функционирования позволяет структурно-функциональный подход. Традиции данного подхода связаны с именами Т Парсонса, Р Мертона, П Штомпки и др. Значительным достижением данного подхода является выявление взаимосвязи и дуализма структуры и социального действия, структуры и агента

Эмпирической базой исследования послужили материалы государственной статистики, нормативные правовые акты федерального и регионального уровня по вопросам социальной политики и социальной защиты населения, данные анализов социально-экономического и демографического развития области, стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации

Исследовательская гипотеза, выдвигаемая автором, связана с положением о том, что социальная политика объективно становится одним из приоритетов деятельности региональных органов исполнительной власти субъектов федерации и местного самоуправления. В настоящее время она институционализируется на федеральном и региональном уровне. Происходят процессы становления нормативной и ценностной базы социальной политики, складываются организационные, операционные структуры, в сознании населения формируется комплекс устойчивых представлений и ожиданий по поводу социальной политики

⁶ Богданов А. А. Всеобщая организационная наука. М.-Л. Книга, 1925. Easton D. The Political System. An Inquiry into the State of Political System. N.Y., 1953, Easton D. A Framework for Political Analysis, N.Y., 1965, Bertalanffy L. General System Theory. Foundation, Development, Applications. London, 1971.

⁷ Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня. Мировой обзор. - М., 2002. Голосов Г. В. Сравнительная политология. - Новосибирск, 1995. Сморгунов Л. В. Сетевой подход к политике и управлению // Полис 2001, № 3.

В то же время становление и формирование целостной модели социальной политики на региональном уровне, происходит противоречиво, что зависит как от ресурсной базы региона, так и от сложившихся стереотипов массового сознания и представлений руководителей различного уровня. Оптимизация региональной социальной политики - это комплексный многоаспектный процесс, ряд факторов которого находится вне сферы компетенции регионального руководства, и он включает в себя последовательную систему воздействий на все элементы, обуславливающие региональную социальную политику.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что

- на основе системного подхода выявлена институциональная сущность социальной политики как ключевого направления публичной политико-управленческой деятельности социальных субъектов и институтов власти всех уровней по регулированию и оптимизации развития социальной сферы общества,
- проанализированы основные модели социальной политики и раскрыты основные компоненты содержания региональной социальной политики как системного образования,
- обосновано положение о том, что институционализация социальной политики как системы происходит посредством формирования социального законодательства и эффективного правоприменения, становления современных институтов разработки и реализации социальной политики на всех уровнях, подготовки федеральных, региональных и муниципальных кадров в органах исполнительной власти, формирования у них современной управленческой этики и политико-правового сознания,
- сформулированы основные критерии измерения эффективности реализации региональных моделей социальной политики и обуславливающие эти модели факторы, среди которых решающее значение имеют согласованные действия ветвей и органов государственной власти при разработке и реализации стратегии социального развития региона, а также их взаимодействие с федеральной системой социальной политики
- установлено, что регионализация социальной политики выступает в современной России одним из эффективных путей повышения ее действенности в субъектах Российской Федерации. На региональном уровне формируются конкретные формы социальной политики, которые обусловлены национально-историческими традициями и менталитетом населения, уровнем ресурсов региона, мировоззрением руководителей регионального и муниципального уровня
- выделены основные модели региональной социальной политики и показано, что они имеют противоречивый характер по причине того, что социально-экономическая среда обуславливает двойственность социальной политики, выражающейся в ее как традиционном государственно - патерналистском, так и рыночном характере. Предложенная автором типология социальной политики регионов основана на учете соотношения в ее содержании элементов традиционных (патерналистских) и рыночных механизмов и их регионального баланса

Основные положения, выносимые на защиту, заключаются в следующих положениях

1 Сущность социальной политики состоит в том, что она представляет собой одно из важнейших направлений публичной политико-управленческой деятельности социальных субъектов и институтов государственной власти, нацеленное на регулирование процессов функционирования и развития всех компонентов социальной сферы общества в целях оптимизации воспроизводства и развития населения

2 Государственная социальная политика как система объединяет в единый взаимосвязанный комплекс такие составляющие, как объект политико-управленческого воздействия – социальную сферу общества и политико-управленческий комплекс, который обеспечивает представительство социальных интересы, нужд и потребностей общества. К основным элементам содержания управляющего комплекса социальной политики относятся государственная власть, а также социальные субъекты и институты государственной власти, процессуально-нормативные компоненты (полный управленческий цикл управленче-

ского процесса, «дерево целей», принципы, методы и технологии политико-управленческого воздействия на социальную сферу общества, а также ресурсные (инфраструктурные) компоненты. В каждом регионе свою специфику имеет не только региональная социальная сфера, но и управляющий комплекс социальной политики.

3 Эффективная социальная политика обеспечивает совокупный рост общественного богатства в целом и повышение благосостояния всех основных групп населения в современных условиях, неизбежно вызывает рост социально-экономических показателей, обеспечивает условия для свободного развития людей, стимулирует их на создание жизненных благ и самостоятельно заботиться о себе и своих близких.

4 Основные модели региональной социальной политики имеют противоречивый характер, который обусловлен существующим неравенством социально-экономического развития регионов. Предложено четыре модели региональной социальной политики, соответствующие реалиям современной России:

- Высокоэффективная социальная политика в регионах-локомотивах социально-экономического развития
- эффективная социальная политика в опорных регионах,
- депрессивная социальная политика в регионах аутсайдеров,
- «Реактивная» социальная политика в кризисных регионах

Теоретическая и практическая значимость результатов диссертационного исследования. Теоретическая значимость заключается в формулировке новых обобщений, что вносит вклад в развитие теории и практики региональной социальной политики в современной России. Результаты исследования могут быть использованы в процессе подготовки специалистов по социальной политике и социальному управлению. Материалы диссертации могут быть использованы для оптимизации социально-экономического развития регионов.

Апробация основных результатов исследования. Материалы проведенной работы прошли научную апробацию на научно-практических конференциях в Санкт-Петербургском государственном университете, на теоретических конференциях в г. Санкт-Петербурге и в Москве.

Диссертация обсуждена и рекомендована к защите на кафедре конфликтологии факультета философии и политологии Санкт-Петербургского государственного университета 6 сентября 2007 г.

Структура и объем диссертации. Работа состоит из введения, двух глав, включающих пять параграфов, заключения, списка литературы и приложений. Объем диссертации составляет 150 страниц. Список литературы включает 186 наименований на русском и иностранных языках.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во «Введении» обосновывается научная актуальность рассматриваемой темы, ее научная и практическая значимость, рассматривается степень разработанности изучаемой проблематики, выделяются основная цель и исследовательские задачи, формулируются методологические основы анализа и его результаты.

В главе первой «**Теоретико-методологические основы изучения региональной социальной политики**» рассматриваются сущность и основные модели социальной поли-

тики, а также основные компоненты системного содержания региональной социальной политики

В первом параграфе диссертации «**Сущность и основные модели социальной политики в современном обществе**» отмечается, что с политологической точки зрения, политика - это властный способ организации общества, общественный процесс достижения социально значимых (публичных) целей и поддержания его целостности на основе разграничения и согласования разнообразных интересов и потребностей основных групп населения. Управленческий аспект политики в данном случае связан с истолкованием управления как специфического вида социального процесса, содержанием которого является принятие и исполнение управленческих решений посредством регулирующего, организующего, упорядочивающего и контролирующего воздействия на общество и его подсистемы со стороны властных (управляющих) субъектов и институтов для достижения общественно значимых целей публичного, корпоративного и иного характера. При таком подходе к определению политики и управления объекты управления и политики существенно не отличаются. Вместе с тем здесь очевидно проявляется их различие в отношении целевой стадии управленческой деятельности. Если политика всегда связана с реализацией публичных целей, выражающих всеобщие и общезначимые интересы населения той или иной территории, то управление может преследовать как групповые (например, корпоративное управление), так и частные цели и интересы. Поэтому политика всегда имеет публичный характер и преследует общезначимые цели.

В этом отношении сама публичная политика понимается как политико-управленческая деятельность государства в лице его социальных субъектов и институтов, предусматривающая активное использование потенциала и ресурсов исполнительной власти для активного регулирования экономических, социальных и других видов общественных процессов для достижения общественно значимых целей, удовлетворяющих всеобщие потребности и интересы населения. Она предполагает непосредственное применение властных полномочий как при разработке, так и при осуществлении социально-экономической и иной стратегии и тактики посредством размещения ресурсов, распределения, перераспределения общественных благ и других мер. Ее разрабатывают и осуществляют преимущественно такие политические институты государственной власти, как президент (глава государства), правительство, органы исполнительной власти регионов (например, губернаторы и региональные правительства). В диссертации называется несколько критериев, на основе которых выделяются разные виды публичной политики. Согласно наиболее распространенному из них виды политики выделяются по «**горизонтали**» в соответствии с характером объекта (сферы) управленческого воздействия. В соответствии с этим критерием политический процесс управленческого воздействия государства на экономику является экономической политикой, на социальную сферу — социальной политикой и т.д. Эти виды политики являются равнозначными и находятся в отношениях взаимосвязи друг с другом. Еще один критерий учитывает «**вертикальный срез**» общества. Этот критерий дает основание выделять центральную (федеральную), региональную и местную (муниципальную) политику. Объектами названных видов политики соответственно являются во-первых, общество в целом в единстве всех его подсистем, отраслей и ведомств. Во-вторых, определенные регионы и проживающие на них социальные популяции, например, такие субъекты Российской Федерации, как Москва или Санкт-Петербург. Причем, в пределах названных объектов политико-управленческого воздействия соответствующими государственными органами власти может разрабатываться и осуществляться как экономическая так и социальная политика.

Что

касается специфики социальной политики, то в научной литературе на этот счет имеются различные мнения.⁸ В широком смысле слова она обозначает управленческое воздействие, основанное на системе правил (норм), нормативных структур, принимающих решения и организующих деятельность, которая способствует вовлечению в политические процессы различных субъектов. Цель

⁸ См. Шреидер В. Ф. Местное самоуправление как институт социальной политики. М., 2005 и др.

такого воздействия – способствовать формированию общности интересов широких слоев населения и тем самым консолидировать общество, добиваясь поддержки им деятельности государства

В узком смысле слова предлагает определять социальную политику А.Н.Аверин, И.А.Григорьева, С.Н.Смирнов, А.И.Стребков, Е.И.Холостова, В.Ф.Шрейдер и др. На основе обобщения основных точек зрения в работе предлагается авторское понимание, согласно которому социальная политика является одним из важнейших направлений публичной политико-управленческой деятельности социальных субъектов и институтов государственной власти, направленный на регулирование процессов функционирования и развития всех компонентов социальной сферы общества в целях оптимизации воспроизводства и развития населения. Из данного определения вытекает, что государственная социальная политика имеет системный характер, что является условием ее действительности и результативности. В системе социальной политики увязаны в единый взаимосвязанный комплекс такие составляющие, как объект политико-управленческого воздействия – социальная сфера общества и политико-управленческий комплекс, который обеспечивает артикулирование и агрегирование социальных интересов, нужд и потребностей общества, а также отстаивать и осуществлять на практике их в активной, адресной и эффективной социальной политике.

В диссертации проанализированы особенности и признаки основных моделей социальной политики, сложившихся с момента ее появления в конце XIX века в Германии. Речь идет о моделях социальной политики Бисмарка, Бевериджа, о Шведской и резидуальной моделях. Отдельно освещается своеобразие наиболее распространенных в настоящее время либеральной, консервативной, социал-демократической и католической моделей, признаки которых приводятся в нижеследующей таблице.

	Католическая	Консервативная	Либеральная	Социал-демократическая
Центральная единица	семья	местный рынок труда	центральное правительство	местные органы управления
Уровень затрат на социальное обеспечение	низкий	высокий	высокий,	высокий
Занятость	низкая, женщины не работают	высокая, есть неполная «распределенная» занятость	высокая	высокая, стимулируется государством
Главный источник финансирования	рынок, самопомощь, семейная помощь	рынок (страховые выплаты)	государство, страховые выплаты для налогоплательщиков	государство и муниципалитеты, налоговое перераспределение

В силу различий общественного устройства конкретных стран и социально-экономических условий их жизнедеятельности сложившиеся модели социальной политики имеют национально-государственные особенности. Поэтому пока преждевременно говорить о существовании единой для всей Европы социальной политики ЕС. Хотя основания для ее становления дают и Социальная Хартия Европы, и проект конституции Европейского союза, пока не вступивший силу.

Что касается современной России, то в диссертации отмечается, что социальная политика государства в стране не имеет пока четких признаков ни одной из вышеназванных моделей. Российская политика не обеспечивает гарантий занятости, слабо защищает социальные права граждан от рыночной стихии, а также недостаточно привлекает частные средства на социальные нужды и др. По этой причине она все еще имеет в определенной

мере «реактивный» характер. Хотя, при внимательном рассмотрении нельзя не заметить намистившийся в последнее время в социальной политике государства определенный синтез административной модели с элементами патерналистской и корпоративной моделей

Второй параграф первой главы «Системное содержание региональной социальной политики» посвящен анализу системного содержания региональной социальной политики. В диссертации отмечается, что социальная сфера общества как объект политико-управленческого воздействия со стороны управляющего комплекса системы социальной политики обуславливает все основные параметры управляющей подсистемы, которая исходит из ее специфики, объективных закономерностей и тенденций развития в формулировке своих целей и приоритетов

Социальная сфера представляет собой самостоятельное образование, основу которого составляют социальные в собственном смысле слова отношения, по вопросу о специфике которых в специальной литературе уже многие годы продолжается дискуссия.⁹ Более правомерной является позиция тех авторов, которые считают социальные отношения равнозначными экономическим, политическим и другим процессам. В узком смысле слова социальное представляет собой качественно определенную совокупность общественных отношений, связанных с воспроизводством и развитием духовных и физических сил человека как субъекта и объекта общественной жизнедеятельности.¹⁰ В соответствии с этой позицией сама социальная сфера общества представляет собой целостную и изменяющуюся совокупность социальных элементов общества, порожденную объективной потребностью общества в непрерывном воспроизводстве субъектов социального процесса, их жизни, пространства реализации социальной функции общества, реализуются социальные права человека

В диссертации отмечается, что составной частью системы региональной социальной политики является управляющий комплекс, который призван не только адекватно представлять специфику и основные тенденции (закономерности) социодинамики социальной сферы, но также в полной мере выражать ключевые социальные интересы, нужды и потребности всех основных групп и классов общества, последовательно отстаивать и реализовывать их в активной, адресной и эффективной социальной политике на практике. Для обеспечения названной эффективности первостепенное значение имеет обратная связь с обществом, позволяющая отслеживать реакцию населения на политику властей и оперативно вносить необходимые коррективы в ее содержание. При этом немаловажное значение имеет обеспечение согласования содержания федеральной социальной политики с региональной социальной политикой, проводимой на местах властями субъектов Российской Федерации. К основным элементам содержания управляющего комплекса социальной политики относятся государственная власть, выступающая ее субстанциональным элементом, а также социальные субъекты и институты государственной власти, процессу-

⁹ См. Беклемишева О. Социальная сфера: балласт или двигатель прогресса // Власть. 1997, №12; Бутенко И.А. Основные тенденции социального развития России // Вестник РГНФ. 1997, №1; Волков Ю.Е. Социальное управление как вид управленческой деятельности // Социально-политический журнал. 1997, №7; Кузьмин С.А. Социальные системы: опыт структурного анализа. М., 1996; Милецкий В.П. Социальное государство: теория и практика. СПб., 1998; Осадчая Г.И. Социология социальной сферы. М., 2003; Радаев В.В., Шкаратан О.И. Социальная стратификация. М., 1996; Руткевич М.Н. Трансформации социальной структуры российского общества // Социс. 1997, №7; Трансформации социальной структуры и стратификации российского общества. Отв. ред. З.Т. Голенкова. М., 1996; Холостова Е.И. Социальная политика. М., 2001 и др.

¹⁰ См. Шрейдер В.Ф. Региональное измерение социальной политики (на примере г. Омска). Автореф. докт. дисс. СПб., 2006. С. 31

ально-нормативные компоненты (полный управленческий цикл управленческого процесса), включающие такие элементы, как нормативно-правовые установления, «дерево целей», принципы, методы и технологии политико-управленческого воздействия на социальную сферу общества. Наконец, в названную систему входят также ресурсные (инфраструктурные) компоненты. В каждом регионе свою специфику имеет не только региональная социальная сфера, но и управляющий комплекс социальной политики. В депрессивных регионах они одни, в регионах-донорах – совсем другие. Причем содержание социальной политики в субъектах федерации в решающей мере зависит от состояния региональной социальной сферы. Но при этом она должна включать в себя всю совокупность основных компонентов. От их состава, уровня развития и эффективности функционирования в решающей степени зависит результативность социальной политики на региональном уровне.

В диссертации отмечается, что первичным и субстанциональным компонентом управляющего комплекса социальной политики является государственная власть. Ее место и роль в политическом управлении социальной и другими сферами жизнедеятельности местного сообщества проистекает из природы феномена власти, которая выступает центральным элементом политики. При этом обязательными атрибутами политической власти в собственном смысле слова являются ее публичный характер, всеобщность и легитимность для населения конкретной территории, моноцентризм и обеспеченность многообразными материальными и другими ресурсами. Всеми этими признаками обладает государственная власть в России как на федеральном, так и на региональном уровнях. Вокруг политической власти на околоставных орбитах располагаются остальные политические компоненты. Близость к власти обуславливает взаиморасположение всех других элементов управляющего комплекса. Государственная власть в силу своего императивного характера выступает центральным элементом данного комплекса и представлена в законодательной, исполнительной и судебной ветвях на региональном уровне.

В диссертации показано, что среди компонентов управляющего комплекса региональной социальной политики особую роль играют социальные субъекты государственной власти, к которым относятся разночисленные социально-профессиональные группы, которые на законном основании наделены полномочиями законодательной, исполнительной и судебной власти, а также обладают необходимой квалификацией, опытом, навыками и средствами. Что касается основных социальных субъектов региональной социальной политики, то к ним в современной России относятся следующие:

1 Депутатский корпус субъектов Российской Федерации. Региональные депутаты наряду со своей нормотворческой деятельностью также контролируют исполнение законов и действующих целевых программ по вопросам социальной политики.

2 Ключевую роль в разработке и осуществлении региональной социальной политики играет социально-профессиональная группа государственных служащих. Это – так называемая региональная бюрократия, в полномочия которой входит исполнение нормативных правовых актов и целевых программ по вопросам социальной политики, а также оперативное управление всеми компонентами социальной сферы соответствующего субъекта федерации.

3 Особую и очень ответственную роль в реализации социальной политики играет многочисленная социально-профессиональная группа сотрудников региональных органов социального обеспечения и защиты, социального страхования и социальной работы.

4 Наконец, в работе выделяется такой специфический субъект социальной политики, как члены общественных организаций и других институтов гражданского общества, занимающихся решением многочисленных социальных проблем и защитой социальных прав.

людей К ним относятся активисты обществ защиты прав потребителей, инвалидов, детей сирот и др

Перечисленные и другие социальные субъекты оказывают целенаправленное управленческое воздействие на региональную социальную сферу через совокупность институтов государственной власти, которые выступают неизменной и стабильной основой обеспечения непрерывного управленческого воздействия на социальную сферу и достижения поставленных целей

1 Представительную и нормотворческую функцию в этой системе выполняют институты законодательной власти

2 К исполнительной ветви государственной власти в субъектах федерации относятся институт главы региона (губернатор, президент республики и др) и правительство, которые осуществляют оперативное управление социальной сферой и обеспечивают исполнение бюджетных параметров

3 Отдельное место в совокупности институтов государственной власти занимает административно-политический институт региональной бюрократии

4 Особую роль в системе институтов региональной социальной политики играют финансируемые из бюджета учреждения социального обеспечения и защиты, социального страхования и социальной работы

5 Наконец, не только в развитых странах, но и в регионах современной России неуклонно увеличивается роль в реализации социальной политики и влияние на социальное развитие различных институтов гражданского общества, среди которых выделяются профессиональные союзы, которые отстаивают социально-трудовые права и интересы трудящихся на предприятиях всех форм собственности Наряду с ними возрастает значение разнообразных правозащитных организаций (общество защиты прав потребителей, инвалидов и др)

Существенным элементом управляющего комплекса региональной социальной политики выступают процессуально-нормативные компоненты, представленные полным управленческим циклом, регулируемым нормативными установлениями Они отражают упорядочиваемые правовыми актами структурные связи и разнообразные взаимоотношения социальных субъектов и институтов государственной власти по поводу политико-управленческого воздействия на социальную сферу соответствующих регионов В рамках данного полного управленческого цикла социальные субъекты и институты государственной власти участвуют в разработке и осуществления в регионах эффективной социальной политики Для данного сегмента одним из главных условий обеспечения эффективности социальной политики на региональном уровне является строгое следование нормам федеральных и региональных законодательных актов, а также соответствие их деятельности требованиям основных фаз полного управленческого цикла

Применительно к современным реалиям в данном случае речь идет об осуществлении социальными субъектами и институтами региональной власти такой правоприменительной практики, которая включала бы в себя неукоснительное исполнение социальных статей Конституции страны, социальных кодексов и законов, других нормативных правовых актов по вопросам социальной политики и совершенствования социальной сферы И здесь решающее значение имеет не столько качество самих социальных законов, сколько их исполнение должностными лицами и органами региональной государственной власти Также большое значение здесь имеет соответствие деятельности социальных субъектов и институтов региональной власти требованиям основных фаз полного управленческого цикла Полный управленческий цикл процесса воздействия социальных субъектов и институтов государственной власти на региональную социальную сферу включает в себя регулируемые нормативными правовыми актами структурные связи и разнообразные взаимоотношения социальных субъектов и институтов государственной власти по поводу политико-управленческого воздействия на социальную сферу Это воздействие включает в себя стадию выработки и принятия политических решений об управленческом

воздействии на социальную сферу общества. Главным элементом здесь выступает целеполагание, в ходе которого формулируются высшая, главные и тактические цели социальной политики на региональном уровне. Второй стадией является организация выполнения политических решений а также контроль за исполнением принятых политических решений. Третьей стадией полного управленческого цикла является обобщение итогов реализации социальной политики.

Относительно целей социальной политики в диссертации речь идет о высшей цели государственной политики, которая записана в статье 7 Конституции Российской Федерации и заключается в создании условий, «обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Отмечается также, что важными стратегическими целями социальной политики являются

- достижение оптимального улучшения материального положения и условий жизни людей,
- обеспечение эффективной занятости населения, повышения качества и конкурентоспособности рабочей силы,
- гарантия конституционных прав граждан в области труда, социальной защиты населения, образования, охраны здоровья, культуры, обеспечения жильем,
- переориентация социальной политики на семью, обеспечение прав и социальных гарантий, предоставляемых семье, женщинам,, молодежи,
- нормализация и улучшение демографической ситуации, снижение смертности населения, особенно детской и граждан трудоспособного возраста,
- существенное улучшение социальной инфраструктуры.¹¹

Перечисленные стратегические цели получили дальнейшую конкретизацию и более детальное изложение в новой программе российского правительства. Речь идет об «Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2008 года», утвержденной 28 июля 2004 г. В этом документе среди главных приоритетов названо осуществление программы повышения уровня жизни граждан, модернизация систем образования и здравоохранения. Полную преемственность с данным документом представляют собой приоритетные направления деятельности нового состава Правительства Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ 24 сентября 2007 г., которое будет работать под руководством В.А. Зубкова.

Наконец, специально акцентировано внимание на социальной проблематике в Послании Президента России В.В. Путина к Федеральному Собранию РФ, опубликованное 26 апреля 2007 г. Этим вопросам в Послании уделяется основное место.¹² Предложенные в послании меры, по мнению В.В. Путина, представляют собой «инвестиции в человека, в повышение качества жизни». По мнению Президента России, особую роль в повышении эффективности государственной социальной политики призваны сыграть приоритетные национальные проекты «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», «Образование», «Здоровье» и «Развитие агропромышленного комплекса». Региональная социальная политика при разработке своих целевых ориентиров призвана всемерно учитывать данные приоритеты.

Схематично основные направления социальной политики в Российской Федерации, представленные во всех перечисленных документах и материалах, можно отразить в следующей таблице. При этом они будут уточняться по мере дальнейшей работы правительства страны.

¹¹ См. Программа социальных реформ в Российской Федерации // Российская газета. 12 марта 1997 г.

¹² См. Известия. 27 апреля 2007 г.

Направления социальной политики	Критерии и показатели
Оплата труда	• соотношение минимальной заработной платы к прожиточному минимуму работающих, • соотношение минимальной заработной платы к средней ее величине, • соотношения в размерах средней заработной платы между крайними по доходам социальными группами, отраслями экономики, регионами и внутри корпорации
Социальное страхование и обеспечение	• соотношение минимальной и средней пенсии к прожиточному минимуму пенсионера, • соотношение средней пенсии к средней заработной плате, • соотношение пособия по болезни к заработной плате застрахованного, • размеры пособия по безработице
Доходы населения	• величина ВВП, направляемая на социальные нужды в расчете на душу населения, • величина прожиточного минимума, • доля населения, находящегося за чертой прожиточного минимума, • показатель поляризации доходов населения (децильный коэффициент, показатель Джинни), • величина ВВП, направляемая на заработную плату, • величина ВВП, направляемая на пенсионное обеспечение, медицинскую помощь, образование, пособия по безработице, детские пособия

Среди других задач социальной политики в работе выделяются следующие

- Соблюдение социальных прав и свобод человека,
- обеспечение стандартов достойной жизни для большинства граждан,
- адресная поддержка уязвимых слоев и групп населения, сокращение и ликвидация бедности,
- гарантии создания благоприятных условий для реального участия граждан в выработке и социальной экспертизе решений на всех уровнях власти и управления,
- соблюдение прав и гарантий, признающих и развивающих систему социального партнерства,
- обеспечение прав и гарантий, ориентированных на укрепление семьи, духовное, культурное, нравственное развитие граждан

В диссертации отмечается, что социальная политика государства на центральном и региональном уровнях в современном обществе базируется на научно обоснованных принципах и реализуется с использованием апробированных на практике методов и технологий. Такие принципы, методы и технологии являются составной частью содержания полного управленческого цикла и изложены в работе

Таким образом, региональная социальная политика в современной России выступает системным образованием, в котором органично сочетаются все основные компоненты ее содержания: государственная власть во всех ее ипостасях, социальные субъекты и институты государственной власти, процессуально-нормативные элементы и, наконец, ресурсные (инфраструктурные) составляющие. Данное обстоятельство является необходимым условием ее эффективности и действенности на территории любого субъекта федерации. А достаточным условием можно считать бюджетную и ресурсную обеспеченность программ развития социальной сферы регионов.

Во второй главе «Анализ эффективности социальной политики в российских регионах» выделяются основные критерии, показатели и факторы эффективности региональной социальной политики, предлагается типология последней и проводится сравнительный анализ социальной политики в разных регионах Российской Федерации.

В первом параграфе «Критерии и факторы эффективности региональной социальной политики» выделяются ключевые критерии, по которым оценивается эффективность региональной социальной политики, а также обеспечивающие это объективные, субъективные и другие факторы.

В работе отмечается, что в качестве доминирующей функции социальной политики в современной России выступает обеспечение общественной стабильности. В рамках осуществления данной функции, имеющиеся ресурсы идут в первую очередь на помощь тем слоям населения, от которых можно ждать реальных протестных действий. В тоже время эффективной являясь лишь такая социальная политика, которая дает высокий и экономический, и социальный эффект. Ведь эффективная социальная политика неизбежно вызывает рост социально-экономических показателей, обеспечивает условия для свободной самостоятельности индивидов, стимулирует их на создание жизненных благ и самостоятельно заботиться о себе и своих близких. Отождествлять результативную социальную политику, использующую только перераспределительные рычаги для решения социальных проблем, с действительно эффективной политикой, которая обеспечивает совокупный рост общественного богатства в целом и повышение благосостояния всех основных групп населения в современных условиях, недопустимо.

По мнению автора, эффективность социальной политики измеряется при помощи комплекса показателей. Критерии в этом случае служат конкретными количественными измерителями социального положения различных социальных групп населения и позволяют судить о существующем или прогнозируемом положении дел в конкретных областях социальной сферы общества. К таким критериям в первую очередь относятся государственные социальные стандарты, которые касаются всех аспектов функционирования социальной сферы общества. С помощью таких стандартов объективно оценивается уровень социальной защищенности человека по всем важнейшим направлениям социальной политики. Вместе с тем они предписывают введение системы социальных норм и нормативов различного уровня, в том числе минимальных, рациональных и оптимальных.¹³ Большинство этих норм и нормативов является обязательствами государства перед различными категориями и группами населения и должны им обеспечиваться за счет его финансовых ресурсов. Размеры установленных государством социальных норм и нормативов пересматриваются в зависимости от темпов инфляции и имеющихся экономических возможностей.

Помимо минимальных социальных стандартов большую роль имеет создание и применение системы социально-трудовых регламентов, обеспечивающих гарантированные государством права работников. Речь идет о закреплённом законом праве на справедливую и минимально достойную оплату труда, на обеспечение надлежащих условий и безопасности труда, на объективную аттестацию, на обучение, переобучение и повышение

¹³ См. "Уровень жизни населения регионов России" №8-9, 2005, с. 29

ние квалификации и др. для каждой категории работников с учетом их квалификации и характера труда

В качестве интегральных показателей уровня жизни должны использоваться индикаторы реальных доходов на душу населения. Это и величины реальной заработной платы, доходов от вторичной занятости, и от реализации продукции личного подсобного хозяйства, и дивиденды (по акциям и облигациям), и проценты по вкладам населения, пенсии, пособия и стипендии и много другое. Они должны опираться на систему научно обоснованных критериев и социальных нормативов, важнейшими из которых являются минимальная оплата труда и минимальная (социальная и базовая пенсия), минимальные уровни медицинской помощи, бесплатного образования, семейных выплат, жилищно-коммунальной обеспеченности. К слову следует заметить, что с сентября 2007 г. минимальная заработная плата составляет лишь половину от существующего прожиточного минимума работающего, а минимальная (социальная и базовая) пенсия – всего половину прожиточного минимума пенсионера.

При этом основные параметры качества и уровня жизни населения важно сопоставлять с рекомендациями таких международных специализированных организаций в данной сфере, как Международная организация труда (МОТ), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Международная ассоциация социального обеспечения (МСО). Вместе с тем эти показатели необходимо законодательно закреплять в форме социальных кодексов и других нормативных правовых актов. Формирование системы социальных нормативов важно проводить в условиях широкого публичного обсуждения их качественных и количественных характеристик, определении сроков и механизмов их достижения, финансового распределения нагрузки между субъектами отношений.

Эффективность социальной политики в решающей мере обуславливается действием комплекса разнообразных факторов объективного и субъективного характера. В диссертации отмечается, что факторами эффективности социальной политики являются многообразные внешние по отношению к ней процессы, институты, социальные практики и события, играющие роль определенных усилителей (множителей) ее позитивного либо негативного характера и содержания. Речь идет о системных, сферных и компонентных факторах. Первые отражают воздействие на социальную политику со стороны общества как целостной социальной системы. Здесь особую роль играет характер общественного строя, его стабильность или, наоборот, кризисный характер. Вторые связаны с влиянием на социальную политику со стороны экономической, правовой и других сфер общества. Третьи характеризуют воздействие на социальную политику отдельных компонентов этих подсистем (социальных субъектов, институтов, процессов и др.). Эти факторы по своему типу можно разделить на экономические, политические, правовые и социокультурные. К экономическим факторам относятся такие, как природные, человеческие и научно-технические ресурсы, транспортная инфраструктура территории, развитость рынка, его экономические гарантии и структура. Значительную роль в обеспечении эффективной социальной политики играет тип экономической системы. Ни либеральная рыночная система, ни планово-социалистическое народное хозяйство в обществе тоталитарного типа не может способствовать эффективности социальной политики. В современном мире самым благоприятным типом экономики, обеспечивающим проведение эффективной социальной политики выступает социальное рыночное хозяйство. К политическим факторам относятся в первую очередь такие, как характер политического режима, политическая стабильность, политические механизмы регулирования социальной сферы, политика государственного, регионального и муниципального уровней управления. Исключительно действенным фактором эффективности социальной политики является демократизм и открытость политической системы, в особенности реальное функционирование социально-правового государства. В этом случае последнее последовательно осуществляет артикулирование и агрегирование социальных интересов, нужд и потребностей всех основных групп населения, а также неуклонно защищает сугубо социальные права и свободы чело-

века К правовым факторам относятся качество нормотворческой деятельности и издаваемых в центре и регионах законов по социальной сфере и политике, а также уровень правоприменения, т.е. исполнения последних ответственными работниками и учреждениями. Среди факторов культурно-духовных факторов ведущее значение имеет уровень социального доверия в обществе к данной социальной системе (доверие межличностное, институциональное и др.). В диссертации среди факторов, обуславливающих содержание региональной социальной политики, выделяются также:

- факторы прямого и косвенного действия (например, соответственно занятость - прямое действие, а условия труда - косвенное влияние),

материальные и нематериальные факторы, обеспечивающиеся государством, региональными и муниципальными властями или администрацией корпораций и т.д.

Наконец, в работе отмечается заметная роль такого комплексного фактора, как системный характер самой социальной политики, в которой должны органично сочетаться все основные компоненты ее содержания: государственная власть во всех ее ипостасях, социальные субъекты и институты государственной власти, процессуально-нормативные элементы и, наконец, ресурсные (инфраструктурные) составляющие. Данное обстоятельство является необходимым условием ее эффективности и действенности на территории любого субъекта федерации, ибо системность региональной социальной политики на практике означает ее научно обоснованный характер и соответствие интересам, нуждам и потребностям населения соответствующего субъекта федерации.

Во втором параграфе «**Типология и проблематика региональной социальной политики в России**» рассматриваются основные классификации региональной социальной политики в современной России и решаемая в ее рамках социальная проблематика.

В диссертации приводятся представленные в научной литературе типологии регионов современной России, на основе которых предлагается классификация типов региональной социальной политики. По одной из классификаций регионы подразделяются на лидеров, относительно развитые, «Средипу» и «Аутсайдеров». По другой классификации выделяются следующие регионы:

- «доноры» и освоенные,
- «доноры» и слабоосвоенные,
- «реципиенты» и освоенные,
- «реципиенты» и слабоосвоенные.

По мнению соискателя, более убедительной является следующая типология регионов России, учитывающая социально-экономические особенности регионов:

<i>Тип</i>		<i>Характеристика регионов</i>	
<i>«Регионы-локомотивы роста»</i>	<i>Мировые города</i>	<i>«Регионы-локомотивы роста»</i>	<i>Мировые города</i>
	<i>Центры Федерального значения</i>		<i>Центры Федерального значения</i>
<i>«Опорные регионы»</i>	<i>Сырьевые</i>	<i>«Опорные регионы»</i>	<i>Освоенные</i>
	<i>Старопромышленные</i>		<i>Освоенные</i>
<i>Депрессивные регионы</i>	<i>Фоновые</i>		<i>Слабоосвоенные</i>
<i>Особые (специалитории)</i>	<i>Кризисные</i>		

Наконец, интересную классификацию регионов и проводимой в них социальной политики предлагает С. Смирнов. По его мнению, типы региональной социальной политики обуславливаются социально-экономическими особенностями регионов и должны осу-

ществляться по четырем основным секторам общественной жизнедеятельности, включающим демографию, труд, личные доходы людей, социальную инфраструктуру. Для выделения типов региональной социальной политики следует учитывать четыре критерия: 1 Степень остроты социальной ситуации в регионе, 2 Уровень принятия актуальных решений по острым социальным проблемам, 3 «Отраслевой» критерий, 4 Финансовый критерий, связанный с источниками финансирования социальных решений.¹⁴

По мнению соискателя, при выделении типов региональной социальной политики следует учитывать весь комплекс социально-экономических особенностей регионов во всех перечисленных секторах, включая также учет вышеперечисленных критериев. Помимо них следует также учитывать критерии развития человеческого потенциала в регионах. К последним авторы Доклада о развитии человеческого потенциала в РФ относят: 1 Сокращение бедности и ликвидация голода, 2 Обеспечение доступного образования, 3 Обеспечение гендерного равенства, 4 Снижение материнской и детской смертности, 5 Борьбу с опасными болезнями, 6 Обеспечение экологической устойчивости, 7 Участие регионов в глобальном сотрудничестве.¹⁵

В результате можно предложить следующие модели региональной социальной политики:

1. Высокоэффективная социальная политика в регионах-локомотивах социально-экономического развития.

2. Эффективная социальная политика в опорных регионах.

3. Депрессивная социальная политика в регионах аутсайдеров.

4. «Реактивная» социальная политика в кризисных регионах (горячих точках).

В диссертации обосновывается содержание и отличительные особенности каждой из названных моделей региональной социальной политики в современной России.

В третьем параграфе «Социодинамика эффективности региональной социальной политики в современной России» проводится сравнительный анализ реальной динамики роста эффективности социальной политики в разных регионах Российской Федерации.

В диссертации с использованием эмпирических материалов, статистических данных, сведений из доклада ООН о развитии человеческого капитала в регионах России посредством сравнительного анализа проведено рассмотрение региональной социальной политики в наиболее репрезентативных субъектах федерации.¹⁶ Среди регионов, выбранных для сравнения, наиболее показательна ситуация в Тюменском крае, Астраханской и Псковской областях.

Анализ показал, что в настоящее время в России имеет место региональное неравенство не только в социально-экономическом развитии субъектов федерации, но и по части моделей, содержания и особенностей проводимой региональными властями социальной политики. Это неравенство имеет долгосрочный характер и обусловлено не только разными стартовыми возможностями, но и мерами федеральных властей в области перераспределения бюджетных ресурсов. Для повышения региональной социальной политики необходимо обеспечить переход от ее директивности к стимулирующему характеру, пре-

¹⁴ См. Смирнов С.Н. Методические основы учета социально-экономических особенностей регионов в социальной политике. Автореф. докт. дисс. М., 1999. С. 10, 17.

¹⁵ См. Регионы России: цели, проблемы, достижения. Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации 2006/2007. Под общей ред. Проф. С.Н. Бобылева. М., 2007. С. 10.

¹⁶ См. Концепция стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации. М., 2007.
<http://www.undp.ru/index.php?l1=RU&l1d=2&cmd=publications1&l1d=49> Доклад ООН о развитии человеческого капитала в России.

дусматривающему не столько федеральную поддержку регионов, сколько наделение их более обширными полномочиями и ресурсной базой. В этом случае будут стимулироваться реформы социальной политики и социальной сферы «снизу», связанные с институционально-правовой модернизацией, повышением качества политико-управленческого воздействия на региональную социальную сферу освоением инновационных технологий и инструментария разработки и реализации этой политики в субъектах федерации. Иначе говоря, речь идет о придании региональной социальной политике более системного или комплексного характера, без чего ни одна из задач совершенствования человеческого потенциала в России не может быть решена.

В «**Заключении**» подводятся основные итоги и формулируются главные выводы проведенного исследования, а также высказываются практические рекомендации.

Основное содержание диссертации отражено в следующих публикациях

- 1 Вестник Пермского государственного университета, серия "Политология", 2007 год, Выпуск №1, Системное измерение региональной социальной политики в России. Ялов Д.А. 0,6 п.л.
- 2 Журнал "Компас промышленной реструктуризации" №3(4) 2003, Кластерный подход как технология управления региональным экономическим развитием. Ялов Д.А. 0,5 п.л.

Подписано в печать 05 10 2007
Формат 60x84 1/16 Бумага офсетная Печать офсетная
Усл печ л 1,2 Тираж 100 экз
Заказ № 640.

Отпечатано в ООО «Издательство "ЛЕМА"»
199004, Россия, Санкт-Петербург,
В О., Средний пр , д 24, тел /факс· 323-67-74
e-mail. izd_lemma@mail.ru