

На правах рукописи

Камалтынов Юрий Зимелевич

**УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТОЙ
НАСЕЛЕНИЯ: ПРОГРАММНЫЙ ПОДХОД
(НА МАТЕРИАЛАХ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН)**

Специальность 22.00.08 – социология управления

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

Нижний Новгород
2006

Диссертация выполнена на кафедре общей социологии и социальной работы факультета социальных наук Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского

Научный руководитель:

доктор исторических наук, профессор
Саралиева Зарэтхан Хаджи-Мурзаевна

Официальные оппоненты:

доктор социологических наук, профессор
Зинурова Рушания Ильшатовна

доктор экономических наук, профессор
Иудин Александр Анатольевич

Ведущая организация: Российский государственный социальный университет

Защита состоится 30 ноября 2006 г. в 15.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.166.14 при Нижегородском государственном университете им. Н.И. Лобачевского по адресу: 603000, г. Нижний Новгород, Университетский пер., д.7, ауд. 203.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале фундаментальной библиотеки Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, пр. Гагарина, д.23, корпус 1.

Автореферат разослан «___» _____ октября _____ 2006 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат социологических наук, доцент

Е.Е. Кутявина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Переходные процессы современного российского общества, рост социального расслоения, когда значительные слои людей не могут адаптироваться к происходящим изменениям, делает необходимым совершенствование системы социальной защиты населения. В настоящий момент специфика социально-экономической ситуации заключается в том, что при наличии правовых и институциональных основ рыночной экономики в России сохраняет свою актуальность целый ряд проблем, характерных для общества переходного периода, – бедность и депривация, социальное расслоение, замедление экономического роста. Многие исследователи считают, что первоочередное решение именно этих социальных проблем есть залог успеха проведения дальнейших рыночных реформ. Именно по этой причине для России в качестве наиболее приемлемого был избран вариант социально ориентированной экономики, что нашло свое закрепление в Конституции РФ, где Российская Федерация провозглашается социальным государством (ст. 7 КРФ).

Специфика ситуации в стране в настоящий момент требует эффективного социального управления, одновременно призванного осуществить блок экономических реформ и вместе с тем обеспечить стабильность и устойчивое развитие российского общества. Такой вид социального управления можно назвать стратегическим, имея в виду, что все без исключения социальные последствия государственного вмешательства должны быть управляемыми с целью снижения риска до минимально возможной величины. В этом смысле одним из ключевых направлений государственной политики должна являться социальная защита населения.

В конце 1990-х гг. кризис существующей системы социальной защиты населения был признан одной из угроз национальной безопасности Российской Федерации. В настоящий момент ситуация постепенно улучшается, тем не менее актуальность проблемы оказания социальной помощи людям, оказавшимся в сложной жизненной ситуации, все еще высока.

Региональная система социальной защиты – это относительно новый для России социальный институт, становление которого пришлось на 1990-е гг. Тем не менее, в настоящий момент именно он является гарантом социальной уверенности достойного развития каждого члена общества и сохранения источника средств существования при наступлении ситуации социальных рисков. Можно с большой долей уверенности говорить о том, что результативность осуществляемой государственной социальной политики во многом зависит от эффективности функционирования региональной системы социальной защиты населения.

Степень научной разработанности проблемы. Проблематика реализации социальной политики, а также организации региональной системы социальной защиты населения имеет междисциплинарный характер и рассматривается на стыке теории и социологии управления, теории социальной работы, а также экономики.

В данной работе исследовательский интерес связан именно с регулируемыми изменениями в обществе. Изучению управления (в том числе государственного регулирования) применительно к различным отраслям научного знания посвящены работы П. Друкера¹, М.Х. Мескона, М. Альберта и Ф. Хедоури².

Среди отечественных авторов, исследовавших сущность феномена регулирования до 1990-х годов, можно отметить В.Г. Афанасьева³, С. Ковалевского⁴, а среди современных - Е.М. Бабосова⁵, В.А. Лукова⁶, А.В. Пикулькина⁷, А.И. Пригожина⁸, Г.П. Щедровицкого⁹.

Общеметодологические и теоретические проблемы проведения социологических исследований в социальной сфере подробно освещены в работах Э.Л. Воробьевой¹⁰, А.Г. Здравомыслова¹¹, Т.И. Заславской¹², З.Т. Голенковой¹³, О.И. Шкаратана¹⁴. Серьезный аналитический подход к изучению социально-экономических изменений в России 1990-х гг. присутствует в работах М.Э. Дмитриева¹⁵.

Экономический взгляд на проблему реформирования системы социальной защиты населения РФ в условиях проведения рыночных реформ представлен в работах С.В. Кадомцева¹⁶, М.А. Громова¹⁷, В.И. Кравченко¹⁸, В.М. Смирнова¹⁹.

¹ Друкер П. Будущее, которое уже наступило [Электронный ресурс] / П. Друкер - Режим доступа: <http://www.cfin.ru/chuvakhin/fthah.shtm>, свободный.

² Мескон М.Х. Основы менеджмента / М.Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. - М.: Дело, 1999. - 800 с.

³ Афанасьев В.Г. Научное управление обществом (опыт системного исследования) / В.Г. Афанасьев. - М: Политиздат, 1973.

⁴ Ковалевский С. Руководитель и подчиненный / С. Ковалевский. - М.: Прогресс, 1973.

⁵ Бабосов Е.М. Социология управления. - 2-е изд., стереотип. / Е.М. Бабосов - Минск: ТетраСистемс, 2001. - 288 с.

⁶ См. Луков В.А. Социальное проектирование / В.А. Луков. - М.: Социум, 2000.

⁷ Пикулькин А.В. Система государственного управления / А.В. Пикулькин; Под. ред. Морозовой Т.Г. - М.: Закон и право, 1997.

⁸ Пригожин А.И. Современная социология организаций / А.И. Пригожин. - М.: Интерпракс, 1995.

⁹ Щедровицкий Г.П. Избранные труды / Г.П. Щедровицкий - М.: Шк. Культ. Полит., 1995. - 800 с.; Щедровицкий Г.П. Оргуправленческое мышление: идеология, методология, технология / Г.П. Щедровицкий. - М.: Путь, 2000. - 384 с.; Щедровицкий Г.П. Принципы и общая схема методологической организации системно-структурных исследований и разработок / Г.П. Щедровицкий // Системные исследования. Методологические проблемы. Ежегодник 1981. - М.: Наука, 1981. - С. 193-227.

¹⁰ Воробьева Э.Л. Методологические и методические принципы социологического исследования социальной сферы / Э.Л. Воробьева. - Екатеринбург: Изд-во Уральского гос. Проф. Ун-та, 2000. - 40 с.

¹¹ Здравомыслов А.Г. Потребности. Интересы. Ценности / А.Г. Здравомыслов. - М.: Политиздат, 1986 - 223 с.

¹² Заславская Т.И. Социальные результаты реформ и задачи социальной политики // Куда идет Россия?.. Трансформация социальной сферы и социальная политика / Под общей ред. Т.И.Заславской. - М.: Дело, 1998.

¹³ Голенкова З.Т. Динамика социоструктурной трансформации в России / З.Т. Голенкова // Социологические исследования. - 1998. - № 10. - С. 77-84.

¹⁴ Шкаратан О.И. Анализ социально-экономического неравенства россиян / О.И. Шкаратан., И.М. Иванов, С.А. Иняевский // Общественные науки и современность. - 2005. - № 5-6.

¹⁵ Дмитриев М. Э. Социальные реформы и бюджетный кризис в Российской Федерации / М.Э. Дмитриев // Социальная политика в период перехода к рынку. - М., 1996. - С. 121-122.

¹⁶ Кадомцева С.В. Экономические основы социальной защиты / С.В. Кадомцева. - М., 1997.

¹⁷ Громов М.А. Проблемы формирования прожиточного минимума и социальная защита малоимущих граждан в период рыночных реформ экономики / М.А. Громов // Социально-экономические вопросы становления рыночных отношений. - СПб, 1997.

¹⁸ Кравченко В.И. Управление социальной защитой населения в условиях пере-хода к рынку. Дис... канд. экон. наук. / В.И. Кравченко. - М., 1994.

¹⁹ Смирнов В.М. Социальная защита населения региона в условиях формирования рыночных отношений. Дис... канд. экон. наук. / В.М. Смирнов. - М., 1995.

Авторы рассматривают возможные альтернативы реформирования громоздкой системы социального обеспечения в условиях перехода экономики страны к рыночным отношениям, анализируют экономические возможности регионов и страны в целом для реализации данных реформ, а также выделяют критерии оценки эффективности деятельности государственных органов в области реализации социальной политики.

Достаточно популярной в российской экономической и социологической литературе является тема конструирования категорий социальной сферы, таких как «социальная политика», «социальная защита», «социальное обеспечение» и др. В частности, широко известными являются работы Г.И. Осадчей¹, Ф.Э. Бурджалова², В.И. Жукова³, Е.Р. Ярской-Смирновой и П.В. Романова⁴, Н.А. Волгина и А.К. Акимова⁵, Т.Ю. Сидориной и С.Н. Смирнова⁶, Л.В. Константиновой⁷, И.А. Григорьевой⁸, С.В. Ровбель⁹ и др.

Уточнение понятий, систематизация знаний и рефлексия западного опыта также осуществлялись в рамках становления теории социальной работы как научной дисциплины в работах таких исследователей как И.Г. Зайнышев¹⁰, Л.Г. Гусякова¹¹, В.Г. Попов¹², М.В. Фирсов¹³, Е.И. Холостова¹⁴.

Анализ моделей социальной политики, реализуемых в западных странах, присутствует в работах С.В. Кадомцевой¹⁵ и С.Н. Наделя¹⁶. Заслуживают особого внимания работы западных исследователей, в которых осмысливается мировой опыт социальной политики и выстраивается теоретический уровень проблемы. К числу подобных знаковых авторов можно отнести Г. Эспинг-Андерсена¹⁷, Ф.-Х. Кауфмана¹⁸, Й. Шумпетера¹⁹, Р. Титмуса¹.

¹ Осадчая Г.И. Социология социальной сферы / Г.И. Осадчая. – М.: Академический проект, 2003. – 336 с.

² Бурджалов Ф. Э. Современная социальная политика: между планом и рынком / Ф.Э. Бурджалов – М., 1998.

³ Жуков В.И. Реформы в России: 1985 – 1995гг. / В.И. Жуков. – М.: Союз, 1997

⁴ Социальная политика и социальная работа в изменяющейся России / под. ред. Е.Ярской-Смирновой и П.Романова. - М: ИНИОН РАН, 2002.

⁵ Волгин Н.А. Социальная политика / Н.А. Волгин. – М., 2005.

⁶ Сидорина Т.Ю. Социальная политика / Т.Ю. Сидорина., С.Н. Смирнов. - М.: ГУ ВШЭ, 2004.

⁷ Константинова Л.В. Социальная политика: штрихи к социологической концепции / Л.В. Константинова // Социологические исследования. - 2005. - №2. – С. 36-44.

⁸ Григорьева И.А. Социальная политика и социальное реформирование в России в 90-х годах / И.А. Григорьева. - СПб, 1998, - 112 с.

⁹ Ровбель С.В. Адресность социальной защиты как фактор стабилизации социальной ситуации / С.В. Ровбель // Проблемы социальных взаимодействий в транзитивном обществе: Сборник научных трудов / под ред. М.В. Удальцовой. – Новосибирск: НГАЭиУ, 1999

¹⁰ Теория и методика социальной работы: В 2 ч. / под ред. И.Г. Зайнышева. - М.: Союз, 1994.

¹¹ Гусякова Л. Г. Основы теории социальной работы / Л.Г. Гусякова, Е.И. Холостова. - М.: Институт социальной работы, 1997.

¹² Попов В.Г. Социальная политика и социальная работа / В.Г. Попов, Е.И. Холостова. - М., 2006. – 216 с.

¹³ Фирсов М.В. История социальной работы в России / М.В. Фирсов. – М.: Гуманитарный издательский центр ВЛАДОС, 1999. - 256 с.

¹⁴ Холостова Е.И. Генезис социальной работы в России / Е.И. Холостова. – М.: Институт социальной работы, 1995.

¹⁵ Социальные реформы в странах с переходной экономикой: Проблемы и опыт / под ред. С.В. Кадомцевой. - М., 1997. - 224 с.;

¹⁶ Социальная политика буржуазного государства / Под ред. С.Н. Наделя. – М., 1987.

¹⁷ Esping-Andersen G. The Three Worlds of Welfare Capitalism / G. Esping-Andersen. - Cambridge: Polity Press, 1990.

¹⁸ Kaufmann, F.-X. Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen / F.-X. Kaufmann. - Wiesbaden, 2005.

¹⁹ Шумпетер Й. Капитализм, социализм и демократия [Эл. ресурс] / Й. Шумпетер – Режим доступа: <http://ek-lit.agava.ru/shumsod1.htm>, свободный.

В самом общем виде теоретическая рефлексия современных проблем социальной защиты населения РФ присутствует в работах Е.А. Качанова², П.Д. Павленка³, Н.М. Римашевской⁴, В.Н. Келасьева⁵, О.В. Ромашова⁶, З.Х. Саралиевой⁷ и др. В их исследованиях рассматриваются сущность и способы осуществления социальной защиты.

Значительный интерес представляют работы саратовских исследователей П.В. Романова⁸ и Е.Р. Ярской-Смирновой⁹, посвященные анализу складывающихся практик межличностного взаимодействия между субъектами и адресатами социальной защиты.

Достаточно подробно отечественные исследователи рассматривали проблему социальной защиты отдельных уязвимых слоев населения. Так, проблемам и особенностям системы социального обслуживания пожилых граждан посвящены работы И.В. Бахлова, Т.В. Ефериной и Г.Я. Юдакова¹⁰, Н.В. Герасимовой и Л.И. Савинова¹¹, Т.Е. Демидовой¹², В.А. Кузнецовой¹³, специфике социальной защиты молодежи – В.А. Богданова¹⁴, С.В. Полутина¹⁵ и др. Социальная защита лиц, занятых на промышленном производстве, рассматривается в работах В.И. Власова¹⁶, Л.Г. Зубовой и Л.И. Митяевой¹⁷, Н.Ковалевой¹⁸, А.М. Сергиенко и А.А. Беспаловой¹⁹, проблеме социальной

¹ Titmuss R. Social Policy: An Introduction / R. Titmuss. - L.: Unwin Hyman, 1990.

² Качанов Е.А. Социальная защита населения в условиях перехода к рынку / Е.А. Качанов. - Екатеринбург. 1994, - 158 с.

³ Павленок П.Д. Основы социальной работы / П.Д. Павленок. – М.: Инфра-М, 2004. – 395 с.

⁴ Римашевская Н.М. Социальное обеспечение в процессе перехода России к рынку / Н.М. Римашевская // Народонаселение. - 2000. - №3– С. 6-20

⁵ Келасьев В.Н. Социальная защита населения и власть / В.Н. Келасьев // Журнал социологии и социальной антропологии. - 1999. – Т.2., № 2.

⁶ Ромашов О.В. Социальная защита трудящихся: проблемы, пути решения / О.В. Ромашов // Социологические исследования. - 1993. - № 1. - С. 88-92.

⁷ Саралиева З.Х.-М. Социальная защищенность как критерий развитости общества / З.Х.-М. Саралиева // Региональная социология: состояние и возможности. Вып. 4. - Н.Новгород, 1994. - С.52 – 174.

⁸ Романов П.В. Формальные организации и неформальные отношения: кейс-стади практик управления в современной России / П.В. Романов. - Саратов: Саратовский государственный университет, 2000. - 190 с.

⁹ Yarskaya-Smirnova E. Social Work in Russia: Professional Identity, Culture and the State / E. Yarskaya-Smirnova // International Perspectives in Social Work. - 1999. - №1.

¹⁰ Бахлов И.В. Социальная защита пожилых людей в современной России: стратегия реформирования / И.В. Бахлов, Т.В. Еферинова, Г.Я. Юдаков. - Саранск: Типография «Красный октябрь», 2001. – 192 с.

¹¹ Савинов Л.И. Социальная адаптация пожилых людей к современной ситуации / Л.И. Савинов, Н.В. Герасимова. - Саранск: Изд-во Мордовского ун-та, 2001.

¹² Социальная работа с пожилыми / под ред. Демидовой Т.Е. - М.: Институт социальной работы, 1998.

¹³ Кузнецова В.А. О практике и перспективах социальной помощи престарелым и инвалидам / В.А. Кузнецова // Социальная работа. Вып. 1. – М., 1992. – С. 34-35.

¹⁴ Богданов В.А. Социальная защита молодежи: вопросы теории и практики / В.А. Богданов, Я.И. Гишинский, Б.Ф. Кваша, А.А. Козлов // Социальные классы, общности и группы. - М.: АСОПиР, 1994. - 174 с.

¹⁵ Полутин С.В. Молодежь в системе социального воспроизводства: Социологический анализ / С.В. Полутин. - Саранск: Изд-во Мордовского ун-та, 2000. – 220 с.

¹⁶ Власов В.И. Социальная защита в условиях банкротства предприятия / В.И. Власов // Государство и право. - 1995. - N 4. - С. 48-54

¹⁷ Зубова Л.Г. Социальная защита на предприятиях / Л.Г. Зубова, Л.И. Митяева // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 1993. - №3.

¹⁸ Ковалева Н. Конфликты, профсоюзы, социальная защита: оценки работников и руководителей предприятий (межотраслевой анализ) / Н. Ковалева // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 1997. - №5.

¹⁹ Сергиенко А.М. Социальная защита работников российских предприятий (на примере Алтайского края) / А.М. Сергиенко, А.А. Беспалова // Социальная работа в современном обществе: реалии и перспективы: Материалы межрегиональной научно-практической конференции «Теория, практика и образование в

защиты инвалидов посвящены работы Н.К. Гусевой¹, социальная защита малоимущих рассмотрена в работах А.А. Колесниковой² и Н.И. Москалевой³, социальная защита безработных – в работах В.К. Потемкина, Л.Д. Тюличевой, С.А. Ширновой⁴, социальная защита женщин – в работах В.И. Шарина и О.В. Самариной⁵

Специфике организации региональной системы социальной защиты населения посвящены работы М.И. Либоракиной⁶, выполненные в рамках проектов, реализуемых Фондом экономики города (г. Москва) в различных регионах России. Кроме того, эта тема освещается в работах З.С. Гафарова⁷, К.Н. Новиковой⁸, В.В. Попадейкина⁹ и др.

Отдельным направлением исследования социальной сферы является изучение опыта разработки и внедрения социальных программ в рамках реализации государственной социальной политики. Вклад в разработку теоретических и методологических проблем программирования внесли В.Э. Гордин¹⁰, Г.М. Добров¹¹, Г.Л. Купряшин и А.И. Соловьев¹², В.Я. Любовный¹³,

социальной работе: реалии и перспективы» / под ред. С.И. Григорьева, Л.Г. Гусяковой. - Барнаул, 2001. - С. 95-101.

¹ Гусева Н.К. Основы социальной защиты больных и инвалидов в Российской Федерации / Н.К. Гусева // Экономические проблемы организации и управления народным хозяйством. - Н. Новгород: НГМА, 1999. - 502 с.

² Колесникова А.А. Оплата услуг ЖКХ населением и социальная защита малообеспеченных граждан в российских регионах / А.А. Колесникова // Вопр. статистики. - 2004. - N 2. - С.74-80.

³ Москалева Н.И. Социальная защита малоимущих слоев населения / Н.И. Москалева // Финансы. - 1996. - N 7. - С.30-32.

⁴ Потемкин В.К. Трудовой потенциал и проблемы социальной защиты незанятого населения / В.К. Потемкин, Л.Д. Тюличева, С.А. Ширнова. – СПб.: ИСЭП РАН, 1994. – 117 с.

⁵ Шарин В.И. Социальная защита женщин и семейная политика в современной России / В.И. Шарин, О. Самарина // Вопросы экономики. - 2000. – №3.

⁶ Либоракина М.И. Социальная защита населения в России: уровень муниципальных образований / М.И. Либоракина, Дж. Галлагер, В. Новик, Б. Ричман // Социология сфер социальной жизни, социальных явлений и институтов. - М., 2001. - 105 с.; Либоракина М.И. Адресная социальная поддержка населения: Уровень местного самоуправления / М.И. Либоракина. – М.: Фонд «Институт экономики города», 1998. – 104 с.

⁷ Гафаров З.С. Социальная защита населения в регионе / З.С. Гафаров, А.Г. Гричук, Ю.А. Ермаков, Н.В. Иванчук // Экономика. Экономические науки. - Екатеринбург: УрАГС, 1999. - 351 с.

⁸ Новикова К.Н. Управление системой социальной защиты населения: региональный аспект / К.Н. Новикова. – Казань: Издательский дом ТИСБИ, 2004.

⁹ Попадейкин В.В. Социальная защита: сравнительный муниципальный опыт / В.В. Попадейкин, С.И. Чорбинский, А.Я. Капустин, В.И. Тагасов // Экономика. Экономические науки. - М.: РУДН, 2000. - 29 с.

¹⁰ Гордин В.Э. Социальная политика и социальный маркетинг / В.Э. Гордин. – СПб.: Университет экономики и финансов, 1993.

¹¹ Добров Г.М. Прогнозирование науки и техники / Г.М. Добров. - М.. «Наука», 1977.

¹² Купряшин Г.Л. Государственный менеджмент: / Г.Л. Купряшин, А.И. Соловьев. - М.: Изд. дом «Новый учебник», 2004. – 329 с.

¹³ Целевые программы развития регионов: рекомендации по совершенствованию разработки, финансирования и реализации / под ред. В.Я. Любовного. – М.: ГУ ИМЭИ при Минэкономике России, 2000.

В.Н. Минина¹, Г.С. Поспелов², Б.А. Райзберг и А.Г. Лобко³, Е.В. Руднева⁴, Ю.М. Самохин и Е.Д. Новиков⁵, Н.П. Федоренко⁶ и др.

Таким образом, несмотря на общую значимость проблематики социальной политики и социальной защиты населения до сих пор крайне редко встречаются работы, в которых предпринимается попытка комплексного исследования проблемы становления, функционирования и развития региональных систем социальной защиты. Содержание большинства имеющихся работ не отвечает реальным практическим потребностям, поскольку авторы не предлагают возможных способов решения имеющихся проблем.

Кроме того, без внимания отечественных исследователей остаются перспективы использования программного подхода в управлении региональной системой социальной защиты. Большинство существующих работ посвящено проблемам разработки и реализации федеральных целевых программ, и незаслуженно обойденной темой остаются вопросы оптимизации управления региональными и муниципальными системами социальной защиты населения при помощи разработки и внедрения региональных социальных программ.

Проблема заключается в отсутствии теоретической рефлексии изменившихся условий оказания социальной помощи и социального обслуживания в Республике Татарстан, что не позволяет определить четкие социальные и правовые рамки для реализации в республике социальных программ в сфере социальной защиты населения.

Целью исследования является анализ существующей ситуации в сфере социальной защиты населения Республики Татарстан и имеющегося опыта управления региональной системой социальной защиты для разработки концепции использования программного подхода в практике государственного управления.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие **задачи**:

- рассмотреть основные теоретико-методологические подходы к изучению государственной социальной политики;
- уточнить содержание основных понятий, используемых в работе: «социальная политика», «социальная защита», «государство благосостояния», «социальная помощь» и пр.;

¹ Минина В.Н. Методология социального программирования. Автореферат дис... док. соц. наук / В.Н. Минина – СПб.: Изд-во СПбГУ, 1999.

² Поспелов Г.С. Программно-целевое планирование и управление / Г.С. Поспелов, В.А. Ириков. – М., 1976. – 440 с.

³ Райзберг Б.А. Программно-целевое планирование и управление / Б.А. Райзберг, А.Г. Лобко. – М.: Инфра-М; 2005; Райзберг Б.А. Государственное управление экономическими и социальными процессами / Б.А. Райзберг. – М.: Инфра-М, 2005. – 384 с.

⁴ Руднева Е.В. Целевые комплексные программы: организационно-экономический механизм / Е.В. Руднева. - М., 1989.

⁵ Новиков Е.Д. Комплексные народнохозяйственные программы / Е.Д. Новиков, Ю.М. Самохин. - М., 1976.

⁶ Федоренко Н.П. О целевых ориентирах модернизации (развития) российской экономики / Н.П. Федоренко. - М.: ЦЭМИ РАН, 2004. - 32 с.

- с позиций социального управления дать обоснование применения программного подхода в деятельности органов государственной власти;
- осуществить комплексный анализ ситуации в сфере социальной защиты населения РТ;
- выявить спектр проблем, возникающих при реализации социальных программ в Республике Татарстан, и предложить методики их преодоления.

Объектом исследования является региональная система социальной защиты населения. **Предметом** исследования является программный подход в управлении социальной защитой населения РТ.

Теоретико-методологическую основу диссертационного исследования составляют общеполитические принципы анализа социальных явлений, системный, комплексный подходы к решению проблемы, а также основополагающие идеи отечественных и зарубежных авторов в области социологии, общей теории управления и теории социальной работы. Исследование базируется на принципах структурно-функционального анализа, положений теории организации и управления, анализа статистических данных, интерпретации социологических исследований. Кроме того, автор использует методологические основания исследования программирования как элемента стратегического управления, разработанные Г.П. Щедровицким и В.А. Луковым.

Эмпирическая база и методы исследования. В работе были использованы статистические материалы Государственного комитета по статистике России и Республики Татарстан, материалы общереспубликанского социологического исследования, проведенного с участием автора в 2005 г., данные периодической печати, нормативно-правовые документы федерального и республиканского уровней. Для достижения поставленной цели был привлечен обширный круг специальной литературы по теме исследования.

В работе использовались следующие эмпирические методы: массовый опрос населения, экспертный опрос, вторичный анализ социологических данных. Выборка для проведения массового опроса составила 1500 человек по Республике Татарстан (многоступенчатый отбор, квотная выборка) Кроме того, в работе используются данные полуструктурированных интервью с 20 экспертами – работниками городского управления социальной защиты, организаций социальной поддержки и социального обслуживания населения.

Научная новизна исследования:

- Анализ социологических концепций и моделей государственной социальной политики осуществляется в контексте программного подхода в управлении социальной защитой;
- Анализ результатов массового и экспертного опросов показывает несовпадение либерального направления республиканской социальной политики с консервативными ожиданиями большинства населения;
- Обоснована целесообразность применения программного подхода в управлении системой социальной защиты на региональном уровне;
- Анализ содержания и процесса внедрения социальных программ, разработанных и реализованных в Республике Татарстан, показывает, что

основным препятствием для реализации программного подхода является недостаточная разработанность нормативной базы организационно-экономического механизма социального программирования;

- Предложены методики преодоления ряда проблем, затрудняющих реализацию региональных социальных программ в сфере социальной защиты.

Положения, выносимые на защиту:

- наиболее продуктивными методами изучения государственной социальной политики (включая программный подход) являются экономический и социологический подходы, при этом большего внимания заслуживает социологический анализ, позволяющий включить в предмет исследования процессы индивидуального и группового взаимодействия в социальной сфере, процессы социального управления и социальной организации;

- проведенные социологические исследования показали, что в настоящий момент в Республике Татарстан существует несоответствие между либеральным характером республиканской социальной политики и мнением большинства населения, в основном придерживающегося консервативных позиций;

- целесообразность использования программного подхода в управлении республиканской системой социальной защиты обуславливается возможностью использования региональных социальных программ для снижения социальной напряженности, возникающей при реализации законов, непосредственно затрагивающих жизнь граждан, а также для решения проблем несоответствия регионального законодательства федеральному;

- деятельность по созданию и реализации региональных социальных программ во многом зависит от разработанности нормативно-правовой базы, ее регламентирующей. Непроработанность в Республике Татарстан таких нормативных основ сдерживает развитие системы социальной защиты;

- условиями повышения эффективности использования программного подхода в управлении региональной системой социальной защиты является, во-первых, разработка нормативно-правовой базы для осуществления программной деятельности, во-вторых, разработка методик оценки эффективности социальных программ.

Апробация результатов. Результаты диссертационного исследования обсуждались на конференциях и семинарах разного уровня, в том числе прошли апробацию на Всероссийских междисциплинарных научных конференциях «Восьмые Вавиловские чтения» и «Девятые Вавиловские чтения» (Йошкар-Ола, 2005), Международной конференции «Первые Казанские социологические чтения» (Казань, 2005), научной конференции «Социальная работа в современном мире» (Казань, 2006). Результаты исследования отражены в 12 публикациях, общим объемом 7,85 п.л., из них 2 публикации в рецензируемых изданиях.

Теоретическая значимость работы определяется тем, что автором интегрированы различные подходы к исследованию социальной политики и социальной защиты в современном российском обществе. Исходя из этого, результаты авторского исследования вносят вклад в социологию управления и

теорию социальной работы. Отдельные выводы могут послужить исходным пунктом специальных научных исследований, например, касающихся проблемы формирования региональной законодательной базы для подготовки программ социально-экономического развития.

Практическая значимость работы. Результаты, полученные при анализе опыта использования программного подхода в практике управления региональной системой социальной защиты населения РТ, могут быть использованы:

- структурами государственных органов власти для разработки законодательства в области социальной защиты населения и регионального программирования;
- региональными и муниципальными органами исполнительной власти для совершенствования существующих структур социальной защиты и организации их практической деятельности, региональными и муниципальными органами социальной защиты населения для определения эффективности своей работы;
- вузами, осуществляющими подготовку и переподготовку кадров государственных и муниципальных служащих, в вузовских курсах по социологии управления, социальной политике, государственному и муниципальному управлению.

Диссертация обсуждена и рекомендована к защите на заседании кафедры общей социологии и социальной работы факультета социальных наук Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского 15 мая 2006 года.

Работа состоит из введения, двух глав, заключения, библиографического списка (314 источников) и приложения. Общий объем диссертации составляет 163 страницы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во ВВЕДЕНИИ обосновывается актуальность проблемы исследования, формулируются цель, задачи, объект и предмет диссертации, излагаются положения, выносимые на защиту, определяются научная и практическая значимость и апробация результатов исследования, раскрываются методология и научная новизна работы.

Первая глава **СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА НАСЕЛЕНИЯ** посвящена определению теоретических и методологических рамок изучения социальной политики и социальной защиты населения, сравнению существующих моделей социальной политики.

В первом параграфе первой главы *Основные экономические подходы к изучению социальной политики* рассматриваются три основные традиции исследования социальной политики в рамках экономической теории.

В большинстве случаев социальная политика рассматривается западными учеными-экономистами через призму становления и развития феномена «государства благосостояния» как формы реализации сильной политики государства в социальной сфере. Экономическая теория «государства

благосостояния» в западной науке получила свое развитие в основном в рамках трех направлений: институциональной теории, либеральной политической экономии и неомарксизма.

Институциональная теория обращается к анализу базовых элементов экономической системы «государства благосостояния». Сторонники этого подхода (К. Поланьи) полагают, что становление общемировых принципов социальной политики государства происходило на фоне претворения в жизнь кейнсианской модели экономики. В общем смысле, идея «государства благосостояния» означает признание за всеми гражданами права получать социальные услуги, которые не может предоставить рынок. Институциональная теория социальной политики до сих пор пользуется значительной популярностью, однако, в результате кризиса 1980-90-х годов в высокоразвитых государствах благосостояния наметилась тенденция перехода к более сбалансированной «шумпетерианской» модели государства благосостояния.

Анализ социальной политики (нео)либеральной политической экономией предполагает учет классических экономических идей Адама Смита, Давида Риккардо и особенно Й. Шумпетера. Эти идеи в современных либеральных экономических суждениях продолжают развивать, например, такие авторы, как В. Коэн и Р. Моли. Ученые полагают, что присутствие «невидимой руки государства», пусть даже ограниченной рамками социальной сферы, является нежелательным для развития в обществе свободного предпринимательства, а государственный бюрократический контроль в социальной сфере противоречит интересам среднего гражданина и одновременно приводит к негативным последствиям.

(Нео)марксистская экономическая интерпретация социальной политики базируется на критике капиталистического способа производства. Сторонники данного подхода абсолютизируют роль государства во всех сферах общественной жизни, а наиболее эффективным средством устранения социального неравенства признают распределительно-уравнительный подход. Кроме того, в качестве приоритетов государственной социальной политики неомарксисты рассматривают всеобщую занятость, а также определенный уровень экономической и социальной стабильности индивида.

Таким образом, рассмотрение проблем социальной политики в непосредственной взаимосвязи с экономическим анализом имеет неоспоримую научно-практическую значимость. Достижения экономической теории в исследовании социальной политики, несомненно, должны использоваться при анализе трансформаций в социальной сфере России в контексте неэффективного использования ресурсов, бюрократизации институтов социальной политики, развития иждивенческих настроений. Тем не менее, свойственный экономической теории детерминизм, сводящий различие между типами социальной политики к различию в способах распределения ресурсов, а также минимизирующий значение социального взаимодействия, процессов социального управления и организации в анализе реализации социальной

политики, не позволяет нам использовать экономический подход в качестве единственно верного.

Во втором параграфе первой главы «*Основные социологические подходы к изучению социальной политики*» рассматриваются основные концепции социальной политики, сформировавшиеся в рамках социологической науки. Если для отечественной науки эта проблема является относительно новой, то для зарубежной социологии исследование социальной политики и феномена «государства благосостояния» представляет собой довольно давнюю традицию. В целом, можно говорить о существовании четырех основных социологических подходов, в рамках которых может быть выполнено исследование государственной социальной политики: функционалистского, конфликтологического, культурологического и институционального.

Функционалистская концепция объясняет в основном происхождение государств благосостояния и институционализацию социальной политики в наши дни. В основании этого подхода лежит вывод о том, что при определенной общественной степени развития (индустриализм, капитализм или эпоха модерна) неизбежным является создание всеохватывающей системы социального обеспечения как следствие общественной реакции на дисфункциональность предшествующих социальных институтов. При этом реализация социальной политики является функционально необходимой для дальнейшего общественного развития.

Недостаточность функциональных теорий, неспособных объяснить различия в реализации проекта «государства благосостояния» в отдельных странах, была преодолена в исследованиях социальной политики с точки зрения конфликтологических теорий и теорий интересов. Конфликтологический подход связывает напрямую изменения в государственной социальной политике с политическими и экономическими интересами элит, скрытыми под идеалами «демократической власти» и концепции «среднего класса». Менее радикальной в рамках данного подхода является теория групповых интересов, согласно которой развитие концепций социальной политики есть прямое следствие повышения влияния специфических партий или организаций по интересам.

Институциональный подход к исследованию социальной политики гипертрофирует роль национального государства в ее осуществлении. Исследователи исходят из того, что государственная социальная политика является одним из средств для преследования национальных интересов. Институциональная теория может дать полноценное объяснение особенностей развития государства благосостояния, но при этом не объясняет, почему социально-политические программы были проведены на определенных этапах и почти во всех индустриальных или индустриализирующихся странах. Кроме того, в этих теориях существует опасность переоценки значения влияния государственных институтов на социальную сферу.

Еще одним подходом к исследованию социальной политики в рамках социологической перспективы является социально-культурологическая теория. В качестве возможного фактора объяснения развития государства

благосостояния сторонники данного подхода предлагают выяснить значение определенных религиозных и культурных норм. Слабой стороной данного подхода является детерминистская «универсальность» культурологического объяснения развития социальной политики.

Все четыре социологических теории внесли значительный вклад в научную традицию исследования социальной политики. Вместе с тем, все они имеют границы применения и «слепые места»: общей «примирительной» теории социальной политики не существует. Тем не менее, по мнению многих ученых, наиболее продуктивными в плане формулирования современной концепции исследования являются методологические принципы системного и структурно-функционального анализа, теории социальной стратификации и социального неравенства. Тем самым наиболее адекватным сложившимся российским условиям признается применение функционалистского подхода к исследованию социальной политики.

В третьем параграфе первой главы *«Анализ базовых категорий в социальной политике»* определяются основные категории, используемые в работе. Все имеющиеся в российской социальной науке подходы к исследованию социальной политики основаны на анализе политической и экономической структуры обществ, системы функционирующих социальных институтов и внутренней политики государства. Вместе с тем, междисциплинарный характер понятия «социальная политика» не способствует формулированию единого определения. Самым общим определением социальной политики можно признать вариант, предложенный Ф.-Х. Кауфманом, согласно которому социальная политика представляет собой все виды государственного вмешательства и институты, целью которых является изменение (улучшение) материальных условий жизни граждан, при которых эти изменения осуществляются на уровнях производства и репродукции. Основной задачей российской социальной политики на современном этапе, по мнению В.Э. Гордина, является гуманизация и стабилизация общественно-политической системы, ее эволюционное, а не революционное развитие.

Непосредственно связаны с категорией «социальная политика» такие широкие понятия, как государство благосостояния и социальное государство. По мнению Н. Лумана, государство благосостояния предусматривает не столько оказание множественных социальных услуг, сколько включение большинства населения в число адресатов социальной помощи.

Среди элементов государства благосостояния зачастую выделяют социальное обеспечение. К социальному обеспечению причисляются, по определению МОТ, прежде всего, системы социального страхования и социальной помощи, но отнюдь не мероприятия по снижению социального неравенства или улучшению жизненных условий, которые выходят за рамки гарантирования социальной безопасности. Часто обозначение социального обеспечения в широком смысле более или менее употребляется как синоним социальной политики или социального государства. В более узком смысле, понятие «социальное обеспечение» фактически является синонимом понятия «социальная защита», рассматриваемого в патерналистском духе.

Социальная защита населения является одним из ключевых инструментов государственной социальной политики, направленным на материальное обеспечение определенных категорий граждан из средств госбюджета и/или специальных внебюджетных фондов в случае наступления событий, признаваемых государством на данном этапе развития социально значимыми, с целью выравнивания социального положения граждан. Поскольку понятие «социальной защиты» может быть трактовано очень широко, во избежание путаницы необходимо отличать его от близких понятий. Одним из основных элементов системы социальной защиты населения является социальная помощь. Социальная помощь, по мнению Н.А. Волгина, бывает двух видов: в виде социальных услуг (социальное обслуживание) и в виде оказания материальной (денежной, вещевой, продуктовой) помощи, которые оказываются на протяжении определенного отрезка времени либо постоянно. В свою очередь, структурной составляющей социальной помощи является социальная поддержка, подразумевающая разовое, несистематическое оказание помощи гражданам с низкими доходами.

Существует множество других определений социальной защиты населения и сопутствующих понятий. Все они отражают реальные и существенные характеристики этого социального института, однако ни одно из них не является универсальным: слишком широкий подход (как правило, характерный для сторонников патернализма в социальной политике) лишает возможности формулировать практические цели деятельности организаций в социальной сфере, детально разрабатывать различные программы и проекты; слишком узкий (характерный для либералов) не позволяет видеть проблему комплексно, а также планировать проведение социальной политики на долгосрочную перспективу.

В четвертом параграфе первой главы «Сравнение основных моделей социальной политики» рассматриваются наиболее распространенные типологии моделей социальной политики, предложенные Р. Титмуссом и Г. Эспинг-Андерсеном, а также основные направления их критики. Отличие моделей социальной политики от подходов к ее исследованию заключается в том, что последние представляют собой исключительно теоретические конструкции, определенные «ступени познания» объекта, первые же имеют возможность практической реализации и воплощения в том или ином обществе.

Одним из первых дифференцированную типологию моделей социальной политики предложил американский исследователь Р. Титмусс, выделив три основных модели. *Резидуальная* модель (т.е. действующая по остаточному принципу) гарантирует населению только элементарные социальные услуги: государственная помощь оказывается самым нуждающимся из неосвоенных ресурсов общественных фондов. *Меритократическая* модель предполагает использование системы социального страхования в качестве доминирующего элемента системы социальной защиты населения. Наконец, *институциональная* модель предполагает значительную степень государственной интервенции в социально-экономические отношения.

В настоящее время в исследовании социальной политики все большее признание получает типология государств благосостояния, разработанная датским социологом Г. Эспинг-Андерсеном. Исходным пунктом для создания этой типологии является разделение задач между государством, рынком и семьей при производстве благосостояния. Всего автор выделил три идеальных типа: либеральный, консервативный и социал-демократический.

Либеральное государство благосостояния отличается высокой степенью предоставления адресных социальных услуг и сравнительно низким значением универсальных услуг и услуг социального страхования. *Консервативная* модель нацелена на обеспечение максимально возможного уровня социальной безопасности при сохранении статусных различий в обществе, последние предопределяют перечень социальных прав. Наконец, *социал-демократическая* модель социальной политики отличается высоким удельным весом декоммодифицирующих программ, направленных на уменьшение размеров неравенства в обществе. Тем не менее, ни одна из упомянутых моделей не может быть признана универсальной.

Во второй главе настоящей работы ПРОГРАММНЫЙ ПОДХОД КАК ЭЛЕМЕНТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ СИСТЕМОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ: ФЕДЕРАЛЬНЫЙ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТЫ рассматриваются теоретико-методологические основания использования программного подхода в социальном управлении, осуществляется анализ ситуации в сфере социальной защиты населения Республики Татарстан, изучается опыт использования социальных программ в управлении региональной системой социальной защиты, а также предлагаются методики совершенствования нормативно-правовых оснований разработки и реализации целевых социальных программ.

В первом параграфе второй главы *Программирование как элемент стратегического управления в социальной сфере* определяются особенности, преимущества и недостатки программного подхода как одного из возможных вариантов управления системой социальной защиты в регионе.

Социологическое изучение социальной политики как вида социального управления позволяет нам рассматривать различные технологии управления, среди которых немаловажное место занимает социальное программирование. Основываясь на методологических разработках Г.П. Щедровицкого и В.А. Лукова, мы рассматриваем социальное управление как род деятельности, способствующей сохранению целостности и надежности социальной системы. Область применения социального управления очень широка: оно включает в себя управление в сфере социально-экономических отношений, управление социально-политическими процессами, управление в сфере духовной жизни.

В индустриальном и особенно постиндустриальном обществе социальное управление становится мощным фактором социального развития, механизмом разрешения социальных противоречий. Реализация экономических реформ в нашей стране потребовала рационализации методов государственного управления, активного государственного вмешательства в управление социальной сферой, организации ее на принципиально новых основаниях. В

итоге, в практике государственного управления существенно сузилась сфера применения методов формального планирования. Взамен были предложены прогнозы и программы различной временной продолжительности.

В настоящий момент в России сосуществует несколько дискурсов, отражающих различные взгляды на сущность социального программирования. Исследовательский дискурс сводится к противопоставлению «программы-проекта» и «программы-плана», причем первая точка зрения является более распространенной. Разногласия в определении сущности социальных программ отсутствуют в рамках нормативно-правового дискурса, закрепленного в тексте федеральных и региональных законов, позволяющих рассматривать социальные программы на различных уровнях государственного управления.

Программирование, по нашему мнению, является одним из элементов стратегического социального управления наряду с социальным проектированием, прогнозированием и планированием и в реальной практике управления зачастую тесно переплетено с ними. Программирование ориентировано на качественные преобразования социальных отношений посредством «точечных» воздействий на проблемные участки. Именно по этой причине программный подход иначе называют программно-целевым подходом к управлению. Большинство исследователей сходятся во мнении относительно условий его эффективного использования. Среди них отмечают, во-первых, возрастание сложности социально-экономических проблем, требующих для своего решения межотраслевого и межрегионального взаимодействия, во-вторых, увеличение отраслевой и территориальной дифференциации производительных сил. Применение программного подхода позволяет реализовать потребность в осуществлении интеграционных процессов в экономике и любой другой сфере. Тем самым становится возможным достижение целей, предусматривающих коренные сдвиги в развитии данной сферы, что невозможно осуществить в процессе реализации частных целей развития в отдельной отрасли.

В России программное управление играет особую роль в процессе реформирования социальной сферы, адаптации ее к новым складывающимся рыночным условиям. Поскольку вопросы социальной защиты и поддержки населения в рыночных условиях зачастую остаются без внимания, основной задачей программ в социальной сфере становится мобилизация дополнительных финансовых и материальных ресурсов для решения проблем, недоступных «невидимой руке» рынка. Таким образом, можно согласиться с мнением В.Н. Мининой, полагающей, что одним из основных преимуществ реализации целевых программ является их «антиинерционный» характер, то есть ориентация на проблемы, не решаемые в традиционных условиях рыночного взаимодействия.

Во втором параграфе второй главы *Реализация социальных программ в России (СССР): история и современность* рассматриваются условия и предпосылки формирования в нашей стране методологии программного управления.

История программирования в нашей стране берет свое начало в 1920-х годах, тесно переплетаясь при этом с историей народно-хозяйственного

планирования. Тем не менее, только в 1960-80-е гг. в СССР программы получили распространение как составные части государственных планов экономического развития. При этом за планом сохранялась ведущая роль в организации управления социальными процессами, а программы рассматривались как инструмент плановой деятельности, предназначенный для комплексной увязки производственно-экономических и социально-экономических аспектов развития народного хозяйства.

Постепенно к 1970 гг. в плановой экономике СССР произошел «программный поворот». Резкий рост популярности программного подхода в управлении был связан во многом и с повышением интереса к проблеме методологии проектирования и программирования. В те годы они казались новыми перспективными направлениями интеллектуальной деятельности, обещающими решение многих проблем.

Так были разработаны первые целевые комплексные программы, включенные в состав народнохозяйственных планов в виде отдельных приложений. Вопросы их финансирования решались в контексте планов, как правило, за счет перераспределения уже предусмотренных финансовых и материальных ресурсов между отраслями и регионами.

Тем не менее, к началу 1980-х гг. проектно-программный энтузиазм начал заметно спадать. Среди причин можно выделить неудачи в реализации многих программ и проектов, например, градостроительных. В условиях возникшего дефицита ресурсов зачастую срывалось финансирование программных мероприятий, государственные планы не выполнялись. Ведомственные интересы, как правило, преобладали над недостаточно проработанными и организованными механизмами реализации программных мероприятий. Проведение программных мероприятий координировалось, в основном, директивным методом в рамках конкретной отрасли или ведомства. Наиболее ответственная часть программ – межотраслевые вопросы – часто оставались без внимания и соответствующего денежного обеспечения.

В настоящий момент механизм разработки и реализации социальных программ в окончательном своем виде до сих пор не сформирован. В практике управления методология разработки программ, как правило, заимствуется из планирования. Нередко программы представляют собой сокращенный вариант планов, т.е. перечень согласованных по срокам и исполнителям мероприятий, не подкрепленный ресурсным обеспечением. Кроме того, в настоящий момент в России существует тенденция к избыточной централизации финансовых средств в федеральном центре, что приводит к значительным различиям социально-экономического положения регионов и недостаточному финансированию программных мероприятий.

Одним из наиболее перспективных направлений развития программной деятельности в нашей стране является «расширка узких мест» в социальной сфере. Эффективность использования социальных программ в социальной политике отдельного региона обуславливается возможностью мобилизовать финансовые и материальные ресурсы для решения насущных социальных проблем и осуществлять межведомственную координацию.

В третьем параграфе второй главы *Региональная система социальной защиты: анализ ситуации* анализируется текущее состояние сферы социальной защиты населения Республики Татарстан, выявляются основные проблемы и возможные способы их преодоления.

По мнению многих авторов, система социальной защиты, существовавшая в Республике Татарстан на протяжении 1990-х гг., базировалась на следующих принципах:

- *Поощрительность*. Она заключается в том, что властные структуры для поддержания государственно важных деяний принимают решения, ориентированные на социальную поддержку отдельных социальных групп, слоев населения (введение льготной системы);
- *Заявительность*. Решения по предоставлению социальной помощи отдельным индивидам принимаются по рассмотрению письменного обращения заявителя;
- *Патернализм*. Его суть заключается в стремлении государства «опекать» наименее социально и экономически защищенные слои и категории населения. При этом ресурсов для «опеки» зачастую оказывалось недостаточно, бюджет перегружался и, как следствие, разработанные социальные программы не выполнялись.

Таким образом, назначение института социальной защиты в 1990-е гг. состояло в том, чтобы расходы государства на социальные нужды выступили своеобразным «буфером», предотвращающим рост социального недовольства и концентрирующим общественные ресурсы на помощи самым бедным и маргинальным слоям населения. Вместе с тем, высокий уровень расходов на социальные нужды вовсе не обязательно способствует повышению эффективности социальной политики государства. Механическое вливание денежных средств, противодействующее экономическому росту страны, как показывает практика, не имеет должного эффекта. Критика этих идей закономерно базируется на том утверждении, что увеличение государственного вмешательства уменьшает возможности самопомощи, что превращает гражданина в элемент бюрократической машины. Укоренение принципов «патернализма» привело к возрастанию масштабов и значения в системе социальной защиты населения разнообразных льгот.

Такое положение привело к непомерной нагрузке на федеральный и местный бюджеты, льготы стали обременительными для государства, что стало одной из главных причин проведения так называемой «монетизации» льгот. Тем не менее, в силу существования исторической традиции льготного обеспечения в России, при которой льготы зачастую были альтернативой денежным выплатам, данное решение вызвало недовольство в обществе, особенно среди наиболее уязвимых слоев населения.

Результаты массового опроса населения Республики Татарстан (2005 г.) показали, что в настоящий момент большинство жителей республики (63,1%) в качестве предпочтительной рассматривает консервативную модель осуществления социальной политики (по типологии Г. Эспинг-Андерсена), предполагающую обеспечение максимально возможного уровня социальной

безопасности при сохранении имеющихся статусных различий в обществе. Возможно, это обуславливается тем, что для большинства населения наиболее актуальной продолжает оставаться проблема низкого уровня жизни.

На определенном этапе реализация консервативного подхода к осуществлению социальной политики представлялась удачной альтернативой советской системе социального обеспечения. Однако время показало, что этот подход не дает долгосрочного эффекта, поскольку не нацелен на профилактику кризисных ситуаций, на перспективную социальную защиту каждого человека в отдельности. Именно поэтому в последнее время назрел вопрос необходимости коренных, качественных изменений в социальной сфере, комплексной либерализации системы социальной защиты населения.

Система социальной защиты населения, существующая в настоящий момент в Республике Татарстан, несмотря на достаточно продуктивную работу городских и районных органов управления, до сих пор сталкивается с рядом трудностей и нерешенных проблем, среди которых, по мнению экспертов, лидируют проблемы координации деятельности органов социальной защиты федерального и регионального уровня и практической реализации законов, непосредственно влияющих на ситуацию в социальной сфере. Проблемой также является низкий профессиональный уровень работников социальных служб, а также низкий уровень развития информационных технологий, не позволяющий наладить коммуникацию между органами социальной защиты и населением.

Вместе с тем, в целом, в 2005 г., по сравнению с 2004 г., расходы на социальную сферу в РТ выросли примерно в два раза. По оценкам Правительства Российской Федерации, Республика Татарстан оказалась наиболее подготовленной к проводимым социальным реформам. Всем субъектам федерации было поручено изучить и распространить положительный опыт Татарстана по персонифицированному предоставлению субсидий. Таким образом, было признано существование в республике системы адресной социальной защиты, а по мнению С.В. Ровбель, именно адресность является критерием наибольшей эффективности социальной защиты населения. Также положительной тенденцией последних лет является активная «регионализация», т.е. перенос центра тяжести в решении практических задач социальной защиты населения в регионы. Непосредственно на региональный уровень могут быть возложены задачи координации и методического обеспечения деятельности системы социальной защиты населения, развития и совершенствования сети учреждений социального обслуживания. Подобные изменения, по нашему мнению, способствовали бы оптимизации расходования социальных бюджетов, развитию благотворительности, а также благоприятствовали бы разработке и последующей реализации целевых региональных программ социальной защиты населения, что внесло бы необходимые коррективы в осуществлении государственной социальной политики на территории Республики Татарстан

В четвертом параграфе второй главы *Социальные программы в региональной системе социальной защиты: формирование и реализация*

рассматривается опыт реализации в республике целевых программ социальной защиты населения, анализируется нормативно-правовая база, регламентирующая порядок разработки и реализации региональных программ, а также предлагаются методики устранения проблем в сфере программной деятельности.

В настоящий момент программное управление заняло прочное место в практике регулирования территориального развития РФ. Наибольший общественный резонанс имеют федеральные целевые программы развития регионов, так как их реализация связана непосредственно с решением актуальных проблем развития субъектов федерации.

Работы по региональному программированию разворачиваются во многих регионах, вместе с тем, число регионов, на территории которых с использованием программного подхода эффективно решаются различные проблемы, в настоящий момент еще не велико. Одной из косвенных причин неэффективности социального программирования в регионах может являться укоренившаяся традиция командно-административной системы, при которой разработка программы рассматривается как возможный способ получения дополнительных бюджетных ресурсов от учреждения вышестоящего уровня.

Республика Татарстан была одним из субъектов РФ, в которых опыт разработки социальных программ можно считать положительным. Примером прозрачной и эффективно действующей социальной программы регионального уровня в Республике Татарстан являлась «Республиканская программа адресной социальной защиты населения» (1993 г.), стабилизировавшая ситуацию в республике путем «превращения» социальных стандартов, разработанных Правительством РТ, в социальные гарантии. Следствием этого стал отказ от «остаточного» принципа финансирования сферы социальной защиты.

Необходимо отметить, что Программа была разработана в тот период, когда федеральное правительство остановило волну социального недовольства, приняв ряд социально ориентированных законов. Между тем, механизм реализации этих законов не был детально разработан, а федеральный и региональные бюджеты не выдерживали возросшей нагрузки: это вело к невыплате социальных пособий и социальной помощи, уменьшению их размера, что противоречило федеральному законодательству.

В этой ситуации возникла необходимость в своеобразном «буфере», смягчающем негативные последствия перемен, связанных с переходом к рыночным отношениям. Осуществить задуманное удалось во многом благодаря сохранению государственного вмешательства в социальную сферу. Возможность правительства республики осуществлять свою политику на уровне муниципальных образований позволила быстро выстроить скоординированную систему, существование которой способствовало выполнению большинства запланированных мероприятий. Не менее эффективными оказались результаты реализации и других социальных программ: «Социально-экономическое развитие Республики Татарстан до 2006 года» (2001 г.); «Дети Татарстана» (1998 г.); «Комплексная программа

реабилитации инвалидов» (1999 г.); «Разработка и внедрение информационных технологий в системе адресной социальной защиты населения Республики Татарстан» (1999 г.) и другие, ориентированные на конкретные группы населения.

Тем не менее, в настоящий момент перспективы использования социальных программ в практике управления республиканской системой социальной защиты затруднены по ряду причин. Основной причиной является недостаточная разработанность нормативно-правовой базы, регламентирующей основные принципы разработки региональных социальных программ. Насущной необходимостью является разработка нормативно-правовых документов, содержащих принципиальные требования к отбору проблем для решения с использованием программного подхода, определяющих правовой статус заказчиков социальных программ и инициаторов постановки проблем для программной разработки. Кроме того, должна быть разработана система показателей, позволяющих оценить результативность реализуемых программ, оговорена схема контроля и разделения ответственности за выполнение программных мероприятий. Во многих регионах России (Свердловская область, Иркутская область) соответствующая нормативно-правовая база уже существует.

Вторая проблема, требующего немедленного решения в нашей республике, связана с необходимостью мониторинга эффективности выполнения социальных программ. В настоящий момент Правительство Республики Татарстан ведет работу в этом направлении. В 2004 г. перед ним была поставлена задача разработки и внедрения с 2006 г. республиканских стандартов социального обслуживания. Сегодня разработка и внедрение стандартов (включая социальные) проводятся в республике в рамках системы индикативного управления.

В целом, разработка методик мониторинга ситуации в социальной сфере и оценки эффективности реализации социальных программ может стать одним из направлений будущего исследования.

В ЗАКЛЮЧЕНИИ излагаются общие выводы диссертации:

1. Наиболее продуктивным подходом к изучению программного управления региональной системой социальной защиты населения является социологический анализ;

2. Результаты массового и экспертного опросов показывают несовпадение либерального направления республиканской социальной политики с консервативными ожиданиями большинства населения;

3. Основная функция социальных программ на республиканском уровне заключается в снижении общего уровня социальной напряженности, а также в «расшивке узких мест» в схеме взаимодействия федеральной власти, региональной власти и населения;

4. Для повышения эффективности программного подхода в управлении региональной системой социальной защиты населения необходимо принятие ряда нормативно-правовых актов, регламентирующих программную деятельность.

Также в заключении автор касается перспектив дальнейшего исследования социальной политики и системы социальной защиты населения.

Основное содержание диссертационного исследования нашло отражение в следующих публикациях автора:

1. Камалтынов Ю.З. Управленческие ресурсы социальной защиты семьи в Республике Татарстан / Ю.З. Камалтынов, К.Н. Новикова, Т.В. Фомичева // Социальная защита в Республике Татарстан. Сборник материалов. – Казань: ТИСБИ, 2000. 2 п.л. / 0,8 п.л.

2. Камалтынов Ю.З. Из опыта работы учреждений социального обслуживания семьи и детей Республики Татарстан / Ю.З. Камалтынов, Т.В. Фомичева, Л.Т. Чернова // Социальная защита в Республике Татарстан. Сборник материалов. – Казань: Министерство социальной защиты РТ, 2002. 4 п.л. / 1,5 п.л.

3. Камалтынов Ю.З. Развитие внебюджетных направлений деятельности в сфере социальной защиты населения Республики Татарстан / Ю.З. Камалтынов // Сборник материалов Минсоцзащиты РТ. – Казань: Министерство социальной защиты РТ, 2003. – С. 6-15. (0,6 п.л.)

4. Камалтынов Ю.З. Деятельность органов социальной защиты и подведомственных учреждений Республики Татарстан по предупреждению детской беспризорности / Ю.З. Камалтынов, Т.В. Фомичева, Л.Т. Чернова, Г.М. Янтыкова, О.И. Замалдинова, Е.Е. Андропова // Социальная защита в Республике Татарстан. Сборник материалов. – Казань: Министерство социальной защиты РТ, 2003. 4 п.л. / 0,5 п.л.

5. Камалтынов Ю.З. Организация социальной поддержки семьи и детей: из опыта работы / Ю.З. Камалтынов, Т.В. Фомичева, Л.Т. Чернова // Социальная защита в Республике Татарстан. Сборник материалов. – Казань: Министерство социальной защиты РТ, 2003. 4 п.л. / 1,5 п.л.

6. Камалтынов Ю.З. Особенности системы социальной поддержки многодетных семей в Республике Татарстан / Ю.З. Камалтынов, Л.К. Сафиуллин, Т.В. Фомичева, Г.М. Янтыкова, Ю.Э. Ткаченко // Социальная защита в Республике Татарстан. Сборник материалов. – Казань: Министерство социальной защиты РТ, 2004. 5 п.л. / 1 п.л.

7. Камалтынов Ю.З. Социальная защита населения: основные теоретические подходы / Ю.З. Камалтынов // Восьмые Вавиловские чтения. Мировоззрение и безопасность современного общества в фокусе научного знания и практики. Сб. материалов. – Йошкар-Ола: МарГТУ, 2005. – С. 212-220. (0,5 п.л.)

8. Камалтынов Ю.З. Программирование как метод социального управления / Ю.З. Камалтынов // Девятые Вавиловские чтения. Безопасность человека, общества, природы в условиях глобализации как феномен науки и практики. Сб. материалов. – Йошкар-Ола: МарГТУ, 2005. - С. 201-204. (0,25 п.л.)

9. Камалтынов Ю.З. Социальная политика и социальная защита: соотношение понятий / Ю.З. Камалтынов // Первые Казанские социологические чтения. Сб. материалов. – Казань: ИГС ППРТ, 2005. – С. 140-142. (0,2 п.л.)

10. Камалтынов Ю.З. Государственная социальная политика: проблемы исследования и управления / Ю.З. Камалтынов // Вестник Казанского технологического университета. – Казань: Изд-во КГТУ, 2005. - №2. Ч.2. – С.234-240. (0,4 п.л.)

11. Камалтынов Ю.З. Реализация целевых социальных программ в Республике Татарстан: оценка и основные направления развития / Ю.З. Камалтынов, А.Л. Салагаев // Вестник Казанского технологического университета. – Казань: Изд-во КГТУ, 2005. - №2. Ч.2. – С.240-245. (0,4 п.л.)

12. Камалтынов Ю.З. Программный подход к управлению системой социальной защиты населения в Республике Татарстан / Ю.З. Камалтынов // Ресурсы социальной работы в XXI веке. Международная научно-практическая конференция. Сб. материалов. – Казань: Изд-во КГМУ, 2006. (0,2 п.л.)