М.А. Шайхулов

СИСТЕМА СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ: ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ И НАПРАВЛЕНИЯ ОПТИМИЗАЦИИ

Система социальной защиты населения – один из важнейших компонентов прогрессивного и стабильного развития общества. Вместе с тем очевидно, что в настоящее время система социальной защиты в Российской Федерации испытывает серьезные трудности, которые негативно отражаются на уровне социальной защищенности населения. В частности, они обусловлены недостаточным финансированием сферы социальной защиты, ограниченностью сети учреждений социального обслуживания, несовершенством российского и регионального законодательства, в том числе в части распределения полномочий между субъектами управления, сложностью процесса модернизации системы местного самоуправления. Система управления социальной защитой населения нуждается в существенной трансформации, предполагающей переход от «пожарного» метода решения социальных проблем к стратегическому планированию.

Важнейшим условием эффективного планирования, на наш взгляд, должно стать распределение ответственности между различными субъектами социальной защиты. В этой политике все больше и больше необходимо отражать принцип субсидиарности и отказ от патернализма, отдавая предпочтение в решении социальных проблем негосударственным органам и общественным организациям[1]. В настоящее время недостаточный уровень развития социального партнерства и использования имеющегося и очевидно возрастающего потенциала гражданского общества в решении социальных проблем является серьезным фактором, сдерживающим повышение эффективности системы социальной защиты населения. Чтобы представить ресурсы некоммерческого сектора, достаточно отметить, что по расчетам Центра развития демократии и прав человека, ежегодно в среднем 70 млн чело-

[1] *См.: Рысаев И.Ш.* Социальная защита населения: методологические аспекты // Сборник материалов научно-практической конференции «Система защиты прав несовершеннолетних и молодежи в регионах Российской Федерации: проблемы, тенденции и перспективы». Уфа, 2006. С. 64 – 65.

век, представляющих социально уязвимые категории населения, пользуются услугами общественных организаций[1]. В этой связи представляется необходимым изучать и формировать стратегии развития системы социальной защиты с учетом важности повышения эффективности работы государства и роста активности всех других субъектов. Здесь следует учитывать и результаты социологических исследований, итоги которых подтверждают, что преобладающая часть населения республики под сохраняющимся воздействием патерналистских традиций видит решение своих проблем через усиление роли государства в социальной сфере[2].

Все большее значение приобретает изучение региональной специфики. Особое место принадлежит экономическим особенностям формирования и реализации мер социальной защиты в субъектах Российской Федерации, имеющих возможность при наличии ресурсов устанавливать дополнительные социальные гарантии. В зависимости от состояния экономики субъекта должна определяться и возможность наделения его соответствующими полномочиями в области социальной защиты. В свою очередь, экономическое состояние региона обусловливает активность негосударственных субъектов, а значит, и их влияние на социальную защищенность населения.

Региональные демографические особенности также определяют необходимость принятия мер социальной защиты. Снижение рождаемости, рост смертности, сокращение населения в трудоспособном возрасте, активизация трудовой миграции требуют адекватных мер в области социальной защиты населения. С учетом того, что демографические процессы даже в пределах одного субъекта отличаются весьма существенно, указанные аспекты должны исследоваться как в регионе, так и в его территориальных образованиях. Для объективного изучения социальной защиты региона важен и учет национальных и религиозных традиций, оказывающих заметное влияние на оказание благотворительной помощи, содействующих развитию взаимопомощи, особенно в сельской местности.

Для более полного учета региональных особенностей системы социальной защиты, в том числе различного уровня активности

---

[1] См.: *Холостова Е.И.* Социальная политика и социальная работа: Учебное пособие. М., 2007. С. 143.

[2] См.: *Ракитский Б.В.* Социальная политика Российского государства: опыт и перспективы // Местная власть: новые подходы и технологии. Уфа, 2002. С. 193.

ее субъектов, представляется необходимым рассмотреть вопрос о введении некоего интегрального показателя, позволяющего судить об эффективности организации социальной защиты населения и о качестве государственного управления в системе социальной защиты. В настоящее время отсутствуют критерии оценки активности других субъектов в области социальной защиты – работодателей, общественных организаций, органов местного самоуправления. Актуальным также является определение степени удовлетворенности населения организацией социальной защиты или его социального недовольства.

Предлагаемый метод комплексной оценки социальной защищенности населения призван устранить отмеченные недостатки, учесть последние изменения, систематизировать имеющиеся и ввести новые критерии оценки функциональных и качественных характеристик организации социальной защиты населения. Здесь важно учитывать, что критерии обозначают объективную направленность эффективности, а показатели оценивают достигнутый ее уровень; критерии имеют нормативный характер, а показатели фиксируют достигнутый уровень[1]. Считаем целесообразным выделить следующие четыре основные группы показателей.

1. Обеспеченность системы социальной защиты ресурсами и инфраструктурой. Здесь должны рассматриваться средства, направляемые в субъекте Российской Федерации или в его административно-территориальных единицах на социальную защиту населения пропорционально численности населения (в том числе на социальные пособия и льготы, предоставляемые в рамках региональной программы социальной поддержки населения). При этом необходимо учитывать раздельно средства различных источников финансирования на социальную защиту нуждающихся в ней категорий граждан, в том числе с учетом отнесения к федеральным или региональным льготникам. Другой важной составной частью данной группы являются показатели развитости инфраструктуры системы социальной защиты населения. Учитывается наличие и мощность учреждений социального обслуживания, доступность населению всего спектра социальных услуг.

2. Организация работы субъектов социальной защиты населения. Прежде всего, в этой группе должна рассматриваться эффективность работы органов государственной власти в области

[1] См.: Основы современного социального управления: Учебное пособие. М., 2000. С. 181.

социальной защиты населения, его территориальных отделений. Необходимо проанализировать реализацию установленных законодательством мер социальной защиты населения, кадровый состав, организацию информационной работы. Особый блок – оценка уровня социального партнерства, организации взаимодействия с органами местного самоуправления, профсоюзами, общественными и благотворительными организациями, а также оценка активности неправительственных организаций, количества граждан, состоящих в добровольных организациях и объединениях.

3. Удовлетворенность населения качеством организации социальной защиты. Данный показатель, выявляемый, прежде всего, с помощью социологических исследований, можно сопоставить с «социальным самочувствием», отражающим удовлетворенность человека отдельными сторонами своей жизни и его уверенностью в завтрашнем дне. Опросы можно проводить по трем уровням: все население, население определенной территории и отдельные категории граждан. Здесь должны учитываться специфические социальные показатели, характерные для каждой конкретной категории. Например, разработан комплекс специфических показателей для оценки социальной защиты в регионе многодетных семей и сотрудников органов внутренних дел[1].

Существенно дополнит картину анализ социальной напряженности. Эта работа может быть основана на методике, разработанной П.Д. Чорнобаем[2]. В качестве объекта анализа были взяты причины напряженности на уровне предприятия. Критериями в ней выступают субъективные индикаторы – степень удовлетворения работников жилищными условиями, обеспеченностью детскими учреждениями, условиями для отдыха, уровнем заработной платы, бытовыми и санитарно-гигиеническими условиями работы. Кроме того, здесь можно использовать результаты контент-анализа обращений, поступающих в органы государственной власти.

4. Показатели уровня и качества жизни населения. Данная группа представлена рядом широко используемых показателей. Здесь должны учитываться уровень бедности, средняя заработная плата, содержание потребительской корзины, число семей,

---

[1] См.: Социальные стандарты и показатели уровня и качества жизни населения и социального развития Республики Башкортостан: Материалы научно-практической конференции. Уфа, 2000. С. 24 – 26, 37 – 40.

[2] См.: *Чорнобай П.Д.* Социальная напряженность: опыт измерения» // Социс. № 7. 1992. С. 94 – 98.

получающих субсидии на оплату ЖКУ и др. Их группируют по следующим типам: обобщающие (национальное богатство на душу населения); характеризующие потребление населения; движение денежных средств населения; социальная дифференциация населения и условия жизни[1]. В основу этой группы можно также положить систему «Основных показателей уровня жизни населения в условиях рыночной экономики», разработанную в Центре экономической конъюнктуры и прогнозирования при Министерстве экономики РФ в 1992 г. В ней представлено 39 показателей, обобщенных в 7 разделов: обобщающие показатели, доходы, потребление и расходы, денежные сбережения, накопленное имущество и жилище, социальная дифференциация, малообеспеченные слои населения[2]. Здесь должны учитываться и демографические показатели, анализ которых также позволяет построить эффективную систему социальной защиты населения[3].

Важно оценивать социальную защищенность населения как показатель фактического уровня реализации мер социальной защиты населения в динамике за тот или иной промежуток времени. Для этого необходимо проведение ежегодного мониторинга по разработанной модели комплексной оценки. Анализ этих показателей позволит выявлять наиболее «проблемные» места и формировать соответствующие управленческие решения. Кроме того, такой подход поможет в решении вопроса об определении места и роли государства, других общественных институтов в системе социальной защиты ближайшего будущего.

Сегодня можно сформулировать три основные позиции, касающиеся соотношения государственного и негосударственного секторов в социальной защите населения.

Первая предполагает ключевую роль государства в решении проблем в области социальной защиты населения с минимальным участием негосударственного сектора и централизацию всех управленческих решений.

---

[1] См.: *Сидорова О., Галин Р., Кадыров С. и др.* Тенденции изменения качества жизни населения. (Социологическое обследование в Республике Башкортостан) // Экономика и управление. № 2(52), 2003. С. 71.

[2] См.: *Ризванов Д.А*. Уровень жизни и проблемы оценки // Вестник ВЭГУ. Уфа, 2001. С. 18 – 19.

[3] См.: *Галина Л.Л.* Демографический аспект социальной защиты населения // Социально-экономическое положение и актуальные проблемы социальной защиты населения России: Материалы российской научно-практической конференции. Уфа, 2001. С. 55 – 57.

Вторая позиция свидетельствует о необходимости распределения полномочий в области социальной защиты населения между всеми уровнями власти; при этом общественным организациям отводится дополнительная функция.

Третья позиция основывается на принципе субсидиарности и активном деятельном участии в решении социальных проблем общественных организаций, действующих на паритетных с государством началах. Данный подход предполагает, что к деятельности государства на всех уровнях в области осуществления социальной политики должно подключиться как можно больше субъектов, связанных с населением[1].

Названные позиции формируют определенный вектор развития системы социальной защиты населения, следующий через соответствующие данным позициям три стадии. Их можно представить в следующем виде:

1	2	3
Фактическая монополия государства в области социальной защиты; патернализм; преобладание пассивных форм социальной защиты; потребительско-иждивенческие настроения населения; необеспеченное экономически завышение социальных гарантий	Распространение практики распределения полномочий в предоставлении социальных услуг при доминирующей роли государства; развитие гражданских инициатив и рост количества негосударственных организаций; преодоление иждивенчества в силу развития рыночных механизмов; оперативно-тактический подход к формированию социальной политики; «пожарные» методы решения проблем; ограниченная, но растущая роль третьего сектора в формировании социальной защиты населения; низкий уровень социальной ответственности бизнеса и государственных гарантий	Главенство принципа субсидиарности; самозащита населения; активное участие развитого негосударственного сектора в предоставлении социальных услуг и его тесное взаимодействие с государством; преобладание активных форм социальной защиты; стратегический подход в формировании социальной политики; высокий уровень социальной ответственности бизнеса и государственных гарантий; реальное социальное партнерство

[1] См.: *Ракитский Б.В.* Социальная политика Российского государства: опыт и перспективы. С. 225.

Таким образом, постепенно, в том числе по мере укрепления экономической базы государства и развития гражданского общества, его институтов, должен проходить переход от централизованной, замкнутой на государственных органах власти к открытой для участия гражданского общества системе социальной защиты населения. В ее основе, на наш взгляд, должно находиться соблюдение установленного и обеспечиваемого государством минимума социальных гарантий. Представляется, что именно последняя форма должна обеспечить наиболее высокий уровень социальной защищенности населения и закрепление принципа социальной справедливости. Государство сегодня должно всяческое содействовать данному процессу и обеспечивать совместно с другими субъектами социальной защиты населения выработку путей для перехода к следующей стадии. Принципиальным условием этого является переход от предоставления исключительно государством социальных услуг к созданию условий для оказания значительного объема социальных услуг другими субъектами социальной защиты населения и развития самозащиты.

Для успешного осуществления этого перехода необходимым представляется решение следующих основных задач: повышение ответственности государства в обеспечении социальных гарантий граждан; повышение индивидуальной ответственности граждан за свое материальное благосостояние и формирование действенного механизма социального партнерства.

В свою очередь, достижению этих целей должна способствовать реализация ряда направлений повышения эффективности социальной защиты на региональном уровне:

1) осуществление системных (внутриструктурных) изменений в части оптимизации системы управления, улучшения кадрового обеспечения органов управления;

2) повышение эффективности работы государственных органов социальной защиты в области регулирования денежных доходов населения, содействия занятости населения, улучшения условий труда, совершенствования мер социальной поддержки, развития системы социального обслуживания;

3) обеспечение тесного межведомственного взаимодействия субъектов социальной защиты населения, рациональное распределение полномочий между ними, развитие местного самоуправления и института социального партнерства;

4) повышение социальной ответственности бизнеса, активизация участия работодателей в решении социальных проблем работников и всего населения;

5) развитие частных инициатив и благотворительности, поддержка НКО, деятельность которых направлена на решение общественно значимых проблем;

6) создание условий для самозащиты населения, формирование соответствующей государственной идеологии, направленной на профилактику иждивенческого поведения;

7) совершенствование информационного обеспечения системы социальной защиты населения, нацеленного на предоставление необходимой информации органам управления и целостное освещение деятельности всех субъектов социальной защиты и процессов социального партнерства.