

## МОДЕРНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ

На этапе реформирования социальной политики в России проблема повышения эффективности деятельности аппарата управления социальной защитой населения представляется крайне актуальной. Совершенствование региональной системы социальной защиты населения позволит достигнуть эффективного уровня управления социальными службами. При модернизации системы управления в регионе важно учитывать все существующие объективные и субъективные факторы, знать региональные особенности конкретной территории.

Необходимость модернизации системы управления социальной сферой в целом возникла уже давно. Изменения в текущем законодательстве, проводимые поэтапно в современной России, определяют новые уровни развития социальной сферы. Законодательно закрепленные условия реформ усиливают необходимость изменения системы федерального и регионального управления социальной защитой населения. На этапе реформирования социальной политики в России проблема повышения эффективности деятельности аппарата управления социальной защитой представляется крайне актуальной. Ее решение позволит обеспечить стабильное и безболезненное проведение реформ, направленных на создание социально устойчивого государства.

Главная особенность социального управления – это сложный процесс оптимизации взаимодействия системы, в которой субъектом и объектом является человек. Управление социальной защитой – это разновидность социального управления. Оба эти понятия многогранны и отражают разные стороны управления.

Управление социальной защитой – это вид профессиональной деятельности, организованный на различных уровнях (федеральном, региональном, локальном), направленный на постановку целей, задач и организацию деятельности людей в области социальной защиты населения.

Управление социальной защитой происходит на разных уровнях. Мегауровень управления социальной защитой – это уровень разработки нормативно-правовой базы, основных направлений социальной защиты, формирование так называемой «генеральной ли-

нии» в социальной политике. Значительное влияние на активность и результаты управления отдельными территориями оказывает именно этот уровень, так как принимаемые законы, нормативная база, инструментарий по их применению не могут изолированно существовать на отдельно взятой территории.

Макроуровень – это управление организационной структурой по достижению тех или иных результатов [21].

Немаловажным при рассмотрении данного вопроса является определение понятия социальной защиты населения. Социальная защита – система мероприятий и учреждений, обеспечивающих их осуществление по гарантированию минимально достаточных условий жизни, удовлетворению потребностей поддержания жизнеобеспечения и деятельного существования человека [8].

**Основная идея** модернизации региональной системы управления социальной защитой населения состоит в том, чтобы *как минимум* создать условия, позволяющие населению в соответствии с действующим законодательством быть социально защищенным, а *как максимум* – создать действенную, развивающуюся управленческую систему, основанную на инновационных технологиях, методах, формах, стандартах и моделях практики социальной защиты населения, которая позволит достигнуть эффективного уровня управления социальными службами.

**Целью** модернизации региональной системы управления социальной защитой населения является оптимизация механизмов социальной поддержки различных категорий населения, выработка инновационных форм и методов управления, соответствующих соци-

альной политике, обществу и проводимой в настоящее время реформе социальной сферы.

Совершенствование региональной системы управления социальной защиты населения предполагает, во-первых, разработку основных принципов и целостной модели управления социальной защитой населения региона; во-вторых, принятие управленческих решений по поддержке различных социальных групп, в-третьих, решение первостепенных социальных задач, а также анализ, прогнозирование и перспективное планирование основных направлений деятельности социальных служб и развития региональной системы социальной защиты в целом.

Региональная система социальной защиты сталкивается на современном этапе с нерешенностью многих правовых, организационных и финансовых механизмов, как на уровне законодательства, так и непосредственно на уровне ее реализации.

При модернизации системы управления в регионе важно учитывать все существующие объективные и субъективные факторы, знать региональные особенности конкретной территории.

Универсальных моделей, оптимальных для использования всеми регионами, не существует, каждый регион должен выработать собственную модель, наиболее подходящую на определенном этапе исторического развития для применения с учетом социальных групп и особенностей.

Все это требует глубокого изучения и осмысления регионального опыта выживания и развития в меняющихся условиях. На его основе необходимо создать новую модель территориального управления региона, создающую оптимальные условия для долгосрочного развития региона. Возрастающее внимание органов государственной власти к данной задаче позволило ускорить процесс разработки и внедрения различных механизмов повышения эффективности вертикали государственной власти.

К сожалению, отсутствие системного подхода при их разработке обусловило слабую проработку механизмов их реализации. Кроме того, применение таких механизмов без отлаженной законодательной базы оказалось сильно осложнено.

Модернизация управления социальной защиты населения обусловлена необходимостью преодоления противоречивых изменений в рамках действия ФЗ-№131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

С одной стороны, на органы социальной защиты населения возложены государственные полномочия, с другой – передача определенных полномочий на региональный уровень и упразднение социальной защиты на муниципальном уровне.

Кроме того, существует несоответствие содержания системы управления новым социальным требованиям проводимой социальной политики, стремительно меняющимся потребностям личности и общества, условиям жизни и деятельности человека.

Перспективные направления региональной политики определены в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы), которая предусматривает, что для ее реализации необходимо во все возрастающей мере опираться на возможности и инициативы местных органов государственного управления и самоуправления соответствующих регионов, поскольку многие жизненно важные проблемы жизнеобеспечения и безопасного проживания населения решаются именно на этом уровне.

В какой же форме должно осуществляться управление социальной защитой населения в настоящее время? Ведь все масштабные задачи, связанные с реализацией социальной политики, в первую очередь будут решаться на региональном уровне, конкретных территориях теми органами, которые больше всего приближены к людям.

Крупницы этого нового опыта накапливаются. Но пока это не система. Самостоятельность регионов ограничена, и новый творческий подход к управлению – всего лишь отдельные, локальные факты. В полном объеме закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не работает, хотя сам по себе он представляет хорошую нормативно-правовую базу для управления на местном уровне.

Которая представлена:

- разработкой схемы управления системой социальной защиты (функция планирования);
- организацией деятельности учреждений социального обслуживания населения и социальной поддержки нуждающихся граждан (функция организации и координации);
- разработкой планов социального развития, городских социальных программ, местного бюджета (функция планирования);
- принятием конкретных мер по осуществлению этих программ, планов и бюджета (функция организации).

В Послании Президента Федеральному собранию отмечено, что важнейшей задачей в 2007 году по-прежнему остается обеспечение устойчивого динамического социально-экономического развития страны, поддержание экономического роста производства, что является основой улучшения благосостояния населения и улучшения демографической ситуации [14].

Важным за последние десятилетия следует считать осознание того факта, что каждый регион самостоятельно решает вопросы развития социальной защиты населения.

Неспособность региона сохранять контроль и эффективно управлять на своей территории является источником серьезных долгосрочных угроз. Особенно ослаблена эффективность управления в отдаленных от центра малонаселенных и быстро деградирующих поселениях.

Исходя из необходимости отстаивания интересов, на современном этапе государственная стратегия модернизации управления социальной защитой населения должна быть ориентирована в первую очередь на борьбу с бедностью, адресную поддержку, расширение перечня социальных услуг, формирование условий для устойчивого и стабильного развития семейной политики. Эти цели должны быть не только определены, но и обоснованы, одобрены и приняты всеми структурами и органами власти региона. Важным условием достижения поставленных целей является формирование соответствующей нормативно-правовой базы.

Необходимо создание прочной законодательной базы, обеспечивающей условия

для долгосрочного развития региона за счет более полного и сбалансированного использования внутренних ресурсов.

Одним из основных препятствий для создания такой базы является отсутствие целостной системы управления социальной защитой. В настоящее время ни один регион не может занять достойное место в стране, быть социально благополучным при отсутствии эффективного управления внутри региона.

Долгосрочная стратегия социального развития региона может быть научно обоснованной и реализуемой на практике только тогда, когда она в полной мере учитывает территориальные факторы: исключительное разнообразие природных, социально-экономических, национально-культурных и других условий региона – и отражает их во всех направлениях социальной политики. В настоящее время неоднородность развития социально-экономического пространства региона оказывает все более существенное влияние на функционирование, структуру и эффективность развития социальной сферы.

Поэтому стратегически важным для региона является проведение единой социальной политики, направленной на улучшение социально-экономического положения населения. Сегодня регионы Российской Федерации включают множество больших и малых территорий, характеризующихся особой степенью остроты социальных, экономических, экологических проблем.

К подобным проблемным территориям относятся регионы, подвергшиеся разрушительному воздействию природных или техногенных катастроф, масштабных военно-политических конфликтов, критических спадов производства и уровня жизни, вызывающих деградацию накопленного экономического потенциала и значительные размеры вынужденной миграции населения.

К числу проблемных территорий могут быть отнесены районы, экономический потенциал которых в силу различных причин в несколько раз ниже среднероссийских показателей и со слаборазвитой социальной инфраструктурой. Подобные территории нуждаются в помощи государства, которое должно стимулировать процессы их саморазвития.

Вышеперечисленные факторы обуславливают стратегическое планирование управления социальной сферой отдельно взятого региона.

Новая модель управления социальной защитой населения должна базироваться на принципах:

- комплексности, т.е. необходимости анализа всех сторон объекта исследования;
- системности, т.е. учета внутренних взаимозависимостей и внешних факторов с позиций рассмотрения объекта исследования как элемента системы более высокого уровня;
- приоритетности решения задач и осуществления мероприятий, направленных на сохранение и улучшение условий жизнедеятельности населения, поддержания нормальных условий его существования;
- приемлемого риска, т.е. на выявлении и реализации доступных мер, направленных на защиту населения в рыночной среде и недопущение преодоления пороговых ситуаций;
- рассмотрения задач развития отдельных территорий в рамках задач развития региона в целом, при этом за основу принимаются проблемы, элементы структуры, приоритеты, направления и пути, применимые к уровню региона.

Практика показала, что современная форма управления предполагает не только обеспечение стабильно высокого качества практических управленческих действий, но также разработку и внедрение новых, более эффективных управленческих структур и технологий. Основная задача модернизации управления системой социальной защиты – повышение ее доступности, расширение социальной сферы по отношению к населению, ускорение управленческих процессов, эффективное решение задач, повышение мобильности сотрудников и их удовлетворенности трудом.

Главная цель любых управленческих действий – соблюдение общественного интереса. В отличие от частных интересов, которые обеспечиваются и регламентируются посредством рынка, интерес общественный формируется как баланс интересов людей, выражающий общественное признание.

Независимо от того, кто реализует управление социальной защитой: органы, иные

общественные институты или частные организации, – ответственность за это обычно несут федеральные, региональные или же муниципальные администрации. Когда они выполняют общественные функции не сами, то и тогда они обязаны заботиться о том, чтобы общественные дела решались надлежащим образом в соответствии с законом, политическими и иными установками.

Руководители органов социальной защиты населения обязаны четко представлять себе, каких результатов необходимо добиваться при решении конкретных задач; как сделать информацию об их работе доступнее, образ действий – убедительнее, приемное время и помещения – удобнее, установки, предложения – понятнее для граждан; кому предназначаются справочные и консультационные услуги, объявления, проектные работы, официальные оценки проделанного, управленческие действия, контрольные мероприятия.

Доказательство достижения целей можно получить тогда, когда цели управленческой деятельности определены таким образом, что их реализация проверяема, выражается в конкретных показателях. Без конкретных заданий, без представлений о результатах, которых необходимо добиться, оценить социальную работу невозможно. Такая оценка важна для определения факта решения конкретных социально значимых задач, что, в свою очередь, нужно для доказательства реализации социальных целей. До последнего времени доказательством успешных административных действий служило строгое выполнение бюрократических требований: соблюдение рамок своей компетенции и административного порядка, проведение контроля, правильное составление и соблюдение сметы, бухгалтерский учет, отчетность, архивирование и т.п.

Отсюда имеется большая потребность в критериях и показателях работы, которые позволили бы судить о подлинных результатах управленческой деятельности. Такие индикаторы могли бы существенно помочь в обеспечении качества управленческой деятельности, а также в сопоставлении ее результатов.

Сегодня, как никогда ранее, управление должно быть результативным, эффективным.

Этого можно добиться, если управленческие действия будут ориентированы не на процесс, а на конечные результаты. Результаты таких действий должны удовлетворять потребителей, клиентов и одновременно достигаться с минимальными управленческими затратами. В традиционной схеме власти социальное управление трактуется как исполнительная власть, то есть как своего рода монолит, хотя в действительности оно состоит из множества федеральных, региональных, муниципальных органов. С увеличением числа и размеров учреждений растут проблемы коммуникации, координации и контроля. Взаимозависимость различных учреждений порождает неясность, проблемы организации их взаимоотношений, а также конфликты.

В этом смысле модернизация управления может быть осуществлена в форме двух-трех-ступенчатых управленческих структур, в отраслевых и координационных органах управления.

Очень большое значение для любого региона имеет проблема эффективности деятельности органов социальной защиты населения. Эффективность органов социальной защиты населения можно представить как способность выполнять стоящие перед ними задачи. Это означает способность действовать в соответствии с правовыми и административными нормами. Современное управление ориентирует специалистов социальной защиты на наилучшее выполнение задач с помощью постановки целей, развития стратегии, оптимизации ресурсов, мотивации сотрудников, высокого качества работы, а также на ориентацию на потребности населения. Чтобы обеспечить все это на высоком уровне, необходима модернизация системы, охватывающая все составные части управления.

Рост в объеме управленческих задач удельного веса функций планирования, регулирования и контроля требует от управленческого персонала высококачественной работы. В современных условиях ключевыми моментами квалификации управленцев социальной сферы становятся наряду со специальным образованием концептуальное мышление, готовность к обучению, способность к активной критике, открытость для иннова-

ционного развития, социальная компетентность, ответственность.

Особую роль играет постоянная ориентация на повышение квалификации руководителей органов социальной защиты населения.

Динамичная система социальной защиты населения призвана реагировать на изменение требований к специалистам, создавая им условия для профессионального развития. Роль последнего в подготовке высококвалифицированных управленцев следует повышать. Профессиональное развитие становится привлекательнее, когда оно рассматривается как возможность служебного роста.

Современные требования к системе социальной защиты населения в первую очередь связаны с ликвидацией ошибок последнего десятилетия. Это реализация вертикали управления социальной защитой населения региона при одновременном разграничении государственных и муниципальных функций исполнительной власти. Социальное регулирование региональной экономики и социальной сферы должно строиться на следующих принципах:

- ведущее место в структуре регионального управления социальной защитой остается за краевой (областной) администрацией, численность и техническая оснащенность которой должны быть оптимальными для выполнения возложенных на нее функций;

- тесное функциональное взаимодействие администрации края (области) с исполнительными органами местного самоуправления в целях проведения единой социальной политики;

- обеспечение эффективного социально-экономического развития территории;

- развитие и активное взаимодействие органов власти с негосударственными объединениями, выполняющими общественно значимые функции, – союзами, ассоциациями и т.п., способными решать социальные задачи.

Происходящие в стране реформы, нацеленные на упорядочение всех сфер жизни, требуют изменений в социальной сфере, в том числе создания высокоэффективной, ориентированной на ожидания общества системы многопрофильной, целевой социальной защиты населения, которая должна обеспечивать комп-

лексное разностороннее содействие человеку в решении различных, вызывающих необходимость социальной защиты проблем на протяжении всей его жизни – начиная с периода вынашивания матерью ребенка и завершая достойным погребением человека. В этой связи социальную защиту следует рассматривать как защиту от социальных рисков потери или ограничения экономической самостоятельности и социального благополучия человека.

Учитывая вышеизложенное, можно определить основные задачи модернизации управления социальной защитой населения:

- совершенствование системы управления социальной защитой в соответствии с распределением полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;
- оптимизация организационных и финансовых затрат региона по управлению социальной защитой, включая повышение бюджетной эффективности использования региональной собственности в социальной сфере;
- осуществление эффективной региональной поддержки социальной защиты и обеспечение ее опережающего развития;
- поэтапное реформирование системы управления социальной защитой осуществляющими государственные и муниципальные полно-

мочия, в том числе повышение роли конкурсной формы финансирования и создание конкурентной среды в социальных службах;

- совершенствование нормативно-правовой базы функционирования системы социальной защиты на региональном уровне;
- развитие кадрового потенциала социальной защиты, а также подготовка квалифицированного административно-управленческого персонала;
- сохранение, восполнение и повышение эффективности использования материально-технической базы социальных учреждений;
- содействие развитию элементов инновационной системы социальной защиты населения.

Модернизация социальной сферы является одной из основных реформ, которую правительство планирует провести в ближайшее время. Модернизация должна коснуться всей сферы – от создания адресной системы поддержки населения и заканчивая реформированием институтов здравоохранения, образования, ЖКУ.

Модернизация управления региональной системы социальной защиты населения является важной основой для научных исследований и развития социального управления в рамках социологической науки в целом.

#### Список использованной литературы:

1. Байгереев М. Анализ российской бедности: причины, особенности, методика счета // Человек и труд. – 2001. – №8. – С. 55-60.
2. Васильев Г.Г. Функция социологических исследований в управлении. М., 1995.
3. Григорьев С.И., Гусякова Л.Г. Социология для социальной работы. – М., 2002. – 164 с.
4. Григорьев С.И., Демина И.А., Демина Л.Д. Новые методы изучения социальных потребностей индивида, группы, социума // Образование и социальное развитие региона. – 1995. – №2. – С. 90–94.
5. Григорьев С.И., Демина Л.Д., Ростов Ю.Е. Жизненные силы человека. – Барнаул, 1996. – 92 с.
6. Гусякова Л.Г. Особенности формирования региональной системы социальной защиты населения Сибири // Культура и менталитет населения Сибири: Тез. докл. – СПб., 2003. – С. 97–98.
7. Гусякова Л.Г. Практика социальной работы: проблемы, поиски, решения // Образование и социальное развитие региона. – Барнаул, – 1995. – №1. – С. 156–163.
8. Гусякова Л.Г., Говорухина Г.В., Калинина Ю.А. Социальная защита и социальное обслуживание как направления социальной работы. Учебное пособие.– Барнаул, 2005.
9. Жуков В.И., Займышев И.Г. и др. Теория и методика социальной работы. В 2 томах. – М.: Союз, 1994.
10. Коробейников А.М. Оценка эффективности регионального развития. // Особенности стратегического планирования развития городов в постсоветских странах. СПб., 1999.
11. Марков Н. Технология и эффективность социального управления. М., 1992. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ: Федеральный закон от 6 октября 2003 года, №131 – ФЗ // Сборник законодательных актов. 2003.
12. Основные направления социальной работы в провинциальных регионах России. Барнаул, 2005.
13. Послание президента Федеральному Собранию Российской Федерации // «Российская газета». – 2006. №97.
14. Проблемы жизнедеятельности населения региона (На примере Алтайского края) // Сибирский социологический вестник. 2004. №1.
15. Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы)
16. Санталайнен Ф. Управление по результатам. М., 1993.
17. Социальные показатели оценки эффективности организации социальной защиты населения региона. Барнаул, 2005.
18. Цветкова Г. Социальное управление на муниципальном уровне // Экономист. – 1999. – №7.
19. Чемоданов М. Вопросы местного самоуправления // Экономист - 2001. – №3.
20. Шарков Ф.И. Основы социологии и социального управления. М., 1990.

Статья поступила в редакцию 27.03.07