

Вестник Омского университета, 1997, Вып. 2. С. 75-78.
© Омский государственный университет, 1997

УДК
331(571.1):301.151

Содержательная модель региональной социальной политики

Л.Д. Быкова

*Омский государственный университет, кафедра экономики и социологии труда
644077, Омск, пр. Мира, 55-А*

Получена 7 марта 1997 г.

This article touches upon some theoretical problems of social policy. It discovers the main provisions of conception of regional social policy. The author analyses the substantial and organizational structure of the system of social policy. According to the article the social process is the basic element of the object of social policy. Substantial structure consists of the main directions. And besides, Author provides some information regarding regional aspect of social policy. Present article may be interesting and useful because social aspects of reforms have particular importance at the moment.

Социальная политика как система может быть рассмотрена с двух сторон: организационной и содержательной.

С организационной - системность социальной политики выражается во взаимодействии субъекта и объекта в целях упорядочения последнего, сохранения его качественной определенности и целенаправленного развития. Объект (управляемая подсистема) и субъект (управляющая подсистема) образуют основу системы социальной политики, а связи между ними - ее структуру.

Объектом социальной политики являются отдельные индивиды, социальные общности и общество в целом, с одной стороны, и социальные отношения, складывающиеся между социальными общностями и отдельными индивидами в рамках той или иной социальной общности, с другой.

Социальные отношения достаточно инертны и не могут быть объектом непосредственного регулирования. Их развитие осуществляется в виде социальных процессов. Поэтому и влияние на социальные отношения обеспечивается посредством воздействия на социальные процессы.

Под социальным процессом понимается социальное явление, взятое в развитии, где под воздействием внутренних и внешних факторов происходит постепенная смена его состояний, т.е. его изменение. Он протекает в конкретных социальных объектах, имеет конкретного носителя, который придает содержанию процесса свою специфику. Для достижения необходимого обществу (в рамках сложившегося социального порядка) состояния социальных отношений необходимо осуществить воздействие на развитие социальных процессов с целью обеспечения их определенной направленности. Поэтому социальный процесс является первичным элементом объекта социальной политики и

непосредственным объектом регулирования.

С точки зрения возможности управления социальным процессом выделяются следующие взаимосвязанные элементы, предопределяющие содержание и направленность социального процесса: носитель процесса и отношения, объективные условия протекания процесса, субъективные условия и факторы.

В качестве субъекта социальной политики выступают органы государственной власти и управления, общественные организации, социальные группы и отдельные индивиды. Главной задачей субъекта является согласование, гармонизация интересов социальных общностей, отдельных индивидов в процессе осуществления их жизнедеятельности в обществе, реализация их общего интереса с целью обеспечения развития каждого из них и общества в целом.

Системная природа социального объекта, включающего специфические по своему положению общности - носителей особых интересов, т. е. относительно самостоятельных объектов социальной политики, требует соответствующих по своему положению субъектов управления. Поэтому в определенной степени структура объекта социальной политики предопределяет структуру субъекта.

С содержательной точки зрения структурное рассмотрение социальной политики предполагает определенный набор элементов, характеризующих ее внутреннее содержание. В качестве таких элементов предлагаем рассматривать основные направления социальной политики. Они определяют совокупность воздействий на социальные процессы в целях достижения нового качественного состояния социальных отношений. При этом приоритетными являются направления по регулированию социальных процессов, которые имеют негативную динамику. Отдельные направления социальной политики формируются на базе комплекса социальных процессов, протекающих в рамках определенных социальных групп. Это происходит, если проблемы, связанные с удовлетворением потребностей данной социальной общности, обостряются и требуют первоочередного внимания со стороны субъекта социальной политики.

Содержательная модель социальной политики формируется на базе ее организационного строения. Она представляет собой совокупность регулятивных мер, с помощью которых субъект воздействует на объект для достижения определенного качественного состояния последнего.

На территории региона протекают различные социальные процессы: как характерные для государства в целом, так и специфически региональные. Многообразие и многоуровневость протекающих на территории региона социальных процессов предопределяет многообразие регулятивных воздействий. Процессы, вызванные причинами общесистемного характера и характерные для всех регионов являются объектом регулирования федеральной социальной политики. Специфические, связанные с региональными особенностями - регулируются собственно региональной социальной политикой (в узком смысле). Социальные процессы в отдельных частях региона, в отдельных организациях регулируются органами местного самоуправления. Таким образом, в рамках регионального социального пространства реализуется три вида регулятивных воздействий. В результате в структуре содержательной модели социальной политики региона можно выделить три крупных блока:

- политика, направленная на реализацию на территории региона федеральной социальной политики для достижения общегосударственных целей;
- собственно региональная политика, направленная на реализацию целей региона;
- регулирование развития более мелких частей (районов, городов области) для

обеспечения определенных пропорций их развития.

В конечном итоге ситуация в социальной сфере на территории региона является результатом реализации всех этих блоков (политики различных уровней).

Федеральная социальная политика направлена на обеспечение единых минимальных социальных стандартов, реализацию установленных социальных гарантий, соблюдение социальных прав граждан, установленных Конституцией РФ, независимо от возможностей региона. Более целенаправленное, избирательное воздействие на развитие регионально опосредованных социальных процессов осуществляется в ходе реализации федеральной региональной политики, направленной на выравнивание условий социального развития всех регионов. Если в регионе складывается критическая ситуация в социальной сфере: негативная динамика социальных процессов превышает предельно-допустимые значения, социальные отношения аномально обострены и нет возможности для саморазрешения кризисной ситуации, так как недостаточно собственных или привлеченных средств для перелома нарастающих негативных тенденций - оказывается государственная поддержка. Это происходит в тех случаях, когда в регионе становится невозможной реализация государственных социальных гарантий, нарушаются конституционные права и свободы граждан. В противном случае кризисные точки могут стать центрами или источниками роста напряженности и возникновения кризисных ситуаций в масштабах всей страны. Центральные органы власти могут использовать такой инструмент, как федеральные "региональные программы", которые направлены на решение конкретных социальных проблем, важных на национальном уровне. В этом случае в качестве объектов регулирования могут выступать конкретные территории или отдельные социальные организации. Примером является федеральная целевая программа "Сибирь". Реализация федеральной социальной политики - важнейший блок региональной политики. Его основа - механизм реализации федеральных социальных гарантий - системы социальной защиты населения.

Собственно региональная социальная политика ориентирована на максимальный учет специфических региональных факторов протекания социальных процессов. Соответственно этот блок предполагает корректировку основных направлений федеральной социальной политики в соответствии с региональными особенностями и установление и реализацию региональных социальных гарантий, расширяющих федеральные. В условиях переходного периода к рыночным отношениям важнейшей составляющей региональной социальной политики является система социальной поддержки. Это система временных мер для обеспечения адаптации населения региона к новым социально-экономическим условиям и амортизации негативных последствий кризисного периода.

Органы местного самоуправления призваны реализовывать региональную политику на местах. Регулирование развития социальных процессов в рамках отдельных городов, районов, организаций будет способствовать обеспечению стабильного развития региона в целом.

Согласование и строгая взаимоувязка всех этих блоков необходимы для создания единой целостной системы слаженного регулирования региональных социальных процессов. Это будет способствовать обеспечению социальной стабильности, что является главной задачей социальной политики переходного периода, когда в условиях коренного изменения социально-экономических условий важно предотвратить нарастание кризисных явлений в социальной сфере.

Базовым элементом структуры социальной политики в регионе с содержательной точки зрения являются основные направления. Объектом их регулирования выступают определенные группы социальных процессов, действующих на территории региона.

Направления региональной социальной политики формируются на базе основных направлений федеральной социальной политики с учетом условий регионального развития. В случае наличия необходимости и возможности направления федеральной политики расширяются введением дополнительных направлений и расширением масштабов регулирования по имеющимся.

Основные направления региональной социальной политики отражают ее стратегию, определяют качественное изменение системы социальных отношений и характеризуются, как правило, совокупностью качественных показателей. Как уже отмечалось, для того, чтобы достичь определенного состояния социальных отношений, необходимо осуществить соответствующее воздействие на социальные процессы как базовый объект регулирования. Поэтому для реализации основных направлений разрабатывается механизм реализации, отражающий тактические подходы к реализации социальной политики. В ходе подготовки механизма реализации основные направления социальной политики конкретизируются в форме, доступной для системы регионального управления. В рамках каждого направления разрабатывается система мер, направленных на регулирование социальных процессов с целью обеспечения необходимого изменения социальных отношений.

Основные направления могут конкретизироваться в форме законов, программ, единовременных решений, отдельных мер и конкретных мероприятий. Характеризующие их показатели могут иметь не только качественное, но и количественное измерение. Механизм реализации складывается из целого комплекса обеспечивающих систем:

- финансовое обеспечение,
- информационное,
- нормативное,
- правовое,
- институциональное ,
- др.

Разработка содержательной модели региональной социальной политики проходит те же стадии, что и социальная политика вообще: определяются основные направления, разрабатываются концепция и механизм реализации. При этом вся цепочка процесса формирования может быть представлена следующим образом: потребности - интересы - цели - задачи - принципы - основные направления - механизм реализации (см.схему).

Формирование содержательной модели системы социальной политики

Потребности

↓

Интересы

↓

Содержательная модель социальной политики

↓ *концепция* ↓ *осн. напр-я* ↓ *мех-м реал.*

Таким образом, отправной точкой, исходным пунктом в процессе формирования региональной социальной политики являются потребности населения региона. Содержательная модель социальной политики строится исходя из региональных интересов. Именно поэтому соответствие ее структурных элементов интересам населения региона является главным критерием при оценке эффективности.

Разработка концепции регионального развития социальной сферы предполагает постановку целей, определение задач и основных принципов. Для разработки концепции принципиально важное значение имеет анализ сложившейся ситуации, выявление наиболее кризисных точек и проблемных зон, диагностика, определение причин сложившейся ситуации. При этом важно переходить от разрозненного анализа ситуации в социальной сфере по отдельным направлениям социальной политики к комплексному взаимосвязанному анализу социального развития региона в целом. Недостаточно анализировать отдельные сферы или все сферы изолированно, необходима единая система регионального анализа.

Содержательная модель социальной политики имеет свои временные горизонты. В условиях крайней нестабильности, связанной с переходным периодом, имеет смысл формировать содержательную модель на кратко- и среднесрочную перспективы. Однако при реализации текущей социальной политики необходимо иметь в виду и отдаленные цели и задачи, руководствуясь принципом "мыслить глобально, действовать локально".