

УДК 316.334.52:[316.334.3+316.422]

МОДЕРНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ: ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ, ЭТАПЫ, ПРОБЛЕМНЫЕ ЗОНЫ

Р.Г. Минзаринов, К.Н. Новикова

Аннотация

Выявление основных направлений, этапов и проблем модернизации системы социальной защиты населения в связи с перестройкой системы государственного управления осуществлено в работе на примере анализа становления и развития отрасли социальной защиты населения в Республике Татарстан, поскольку опыт республики по многим направлениям социальной защиты населения нередко становится базой для проектов и инициатив Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

Ключевые слова: модернизация системы социальной защиты населения, информатизация отрасли, адресность, банк данных домохозяйств, программно-целевой подход, индикативное управление, оптимизация сети учреждений социального обслуживания, инновационные технологии повышения эффективности управления.

Модернизация системы предполагает ее усовершенствование, приведение в соответствие с новыми требованиями и нормами, показателями качества, ее приспособление к современным взглядам, идеям, потребностям. Одним словом, это макропроцесс перехода от традиционного состояния к современному [1].

Анализ процесса становления и развития системы социальной защиты населения на примере Республики Татарстан показывает, что социально-экономическое развитие республики стимулировало перманентное совершенствование отрасли социальной защиты населения, что институционализация системы социальной защиты населения происходила одновременно с ее оптимизацией, а бурное развитие отмечается начиная с середины 90-х годов XX столетия.

Можно выделить несколько основных этапов модернизации. Начальный период формирования системы социальной защиты был ориентирован на ослабление действия негативных процессов «шокового» рынка. В этот период акцент в управленческой деятельности был сделан на совершенствование системы дотаций и льгот для малообеспеченных категорий населения. Политика «мягкого вхождения в рынок» была обеспечена реализацией правительством Татарстана республиканской программы адресной социальной защиты населения, принятой в 1992 г. и ориентированной на поддержание гарантированного уровня доходов граждан. Пособия выплачивались дифференцированно, с учетом доходов граждан до прожиточного минимума в регионе, благодаря внедрению информационных технологий в систему адресной социальной поддержки

населения. Теоретическое основание этой концепции социальной защиты, учитывая ее важнейшую роль в сохранении социальной стабильности в регионе, предотвращении стремительного обнищания граждан, носило выраженный патерналистский характер [2]. Нормативное сдерживание цен на продукты питания и увеличение дотаций способствовали укреплению доверия населения к власти. Это управленческое решение стало базой для организации адресной системы социальной поддержки населения региона. К созданному банку данных малообеспеченных категорий населения, получающих продовольственные чеки и жилищно-коммунальные жетоны, был присоединен банк данных граждан – получателей детских пособий и несколько позже – банк данных всех домохозяйств республики – получателей жилищно-коммунальных услуг.

Запаздывание федерального законодательства по регулированию деятельности отрасли стимулировало разработку и принятие республиканских нормативных документов [3]. В республике действуют 105 различных законодательных актов, в которых содержатся нормативно-правовые основания системы социальной защиты населения, ими регулируются основные аспекты организации и функционирования социальной сферы, что позволяет выявить региональные особенности социальной защиты. Основополагающими являются законы Республики Татарстан «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (1996), «О социальной поддержке многодетных семей» (2002), «О социальном обслуживании населения в Республике Татарстан» (2006) и др. Ежегодно правительством республики, местными органами власти принимается более 50 нормативных правовых документов, направленных на совершенствование социальной защиты населения. За последние 10 лет наиболее значимыми из них можно признать следующие: «Минимальные стандарты обеспеченности учреждениями социального обслуживания», «О государственных гарантиях в Республике Татарстан», «О перечне учреждений социального обслуживания», «О гарантированном перечне реабилитационных услуг, предоставляемых инвалидам», «О создании Государственной службы медико-социальной экспертизы» и т. д.

В связи с принятием Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации”» в республике приняты законы «О местном самоуправлении» и «Об адресной социальной поддержке населения», определившие меры социальной поддержки основных социально уязвимых категорий населения, расходные обязательства по которым были возложены на субъекты федерации, и полномочия республиканских органов власти и органов местного самоуправления.

Уже с 1998 года управление системой социальной защиты населения региона строится исходя из программно-целевого подхода. Среди основных социальных

программ в этой области необходимо назвать следующие республиканские программы:

- 1) «Дети Татарстана»;
- 2) «Разработка и внедрение информационных технологий в системе адресной социальной защиты населения Республики Татарстан на 1999–2005 гг.»;
- 3) «Социальная поддержка инвалидов».

Стратегическому комплексному развитию отрасли способствовали и другие республиканские программы: «Об обеспечении доступа инвалидов к информации и объектам социальной инфраструктуры на 2000–2002 гг.», «О развитии сети учреждений социального обслуживания на 2001–2003 гг.», «О государственной службе реабилитации инвалидов» (2001), «Об отраслевой службе социально-психологической помощи населению» (2004), «О развитии сети учреждений социального обслуживания семьи и детей» (2003), «О перечне мероприятий по оптимизации деятельности государственных учреждений социального обслуживания населения» (2006) и др. [4]. Развитию новых форм и технологий системы социальной защиты населения способствовали концепции: «О государственной поддержке семьи и детей в Республике Татарстан» (2003 г.), «О модернизации и развитии системы социального обслуживания населения в Республике Татарстан» (2006), «О совершенствовании мер социальной поддержки населения» (2009).

Таким образом, за очень короткий срок была создана оптимальная система социальной защиты населения республики, обеспечена доступность социальных услуг независимо от места проживания человека, сделаны первые шаги по развитию негосударственного сектора социального обслуживания, что способствовало повышению статуса социальной службы [5]. Сегодня модель управления социальной защитой населения строится на совмещении иерархической и гетерархической систем. Принципы последней реализованы в созданных при правительстве республики и министерстве социальной защиты населения совещательных структурах – Республиканской межведомственной комиссии по социальной защите населения, Экспертном совете, Общественном совете по делам отрасли и Совете старейшин, в компетенцию которых входит разработка и утверждение мероприятий, направленных на реализацию функций отрасли по социальной поддержке населения, а также разработка и координирование выполнения межведомственных программ по совершенствованию социальной защиты различных категорий населения.

Неотъемлемой частью управления социальной защитой населения является взаимодействие органов социальной защиты с общественными организациями и органами местного самоуправления. Во многих районах между органами социальной защиты и общественными организациями заключены соглашения о сотрудничестве. Важнейшими ресурсами, позволяющими регулировать деятельность республиканской социальной службы, являются:

- система подготовки кадров, созданная в первоочередном порядке на начальном этапе модернизации службы;
- сбалансированная инфраструктура учреждения социального обслуживания, создававшаяся поэтапно;
- информационные технологии с новой идеологией;

- районные и городские отделы (управления) социальной защиты населения;
- нормативная, информационно-методическая база;
- новые социальные технологии;
- волонтерские и добровольческие центры в каждом районе республики;
- партнерские отношения с социально ответственным бизнесом.

Ресурсы управления отраслью обеспечивают ее мобильность, управляемость, четкую исполнительскую дисциплину, информированность. Эффективность управления системой социальной защиты населения обеспечивается организационной структурой, способной оперативно перестраиваться в соответствии с изменением порядка функционирования, целей и задач отрасли.

С целью создания единого комплекса средств регулирования, сбора, обработки и передачи информации, формирования управленческих команд, действие которых направлено на совершенствование функционирования отрасли, объединения в целостную систему процессов управления (от принятия управленческого решения до его реализации) организационная структура управления отраслью с 2001 года выстраивается по принципу единой вертикали. Создание единой вертикали позволило сосредоточить функции управления социальной защитой в одном субъекте с целью эффективного воздействия на объект управления (население), что обеспечило:

- принятие единых управленческих решений;
- разработку и реализацию взаимосвязанных разноуровневых социальных программ и целей;
 - единообразное применение нормативных актов;
 - более четкое формирование бюджета развития отрасли;
 - усиление контроля за финансовыми потоками, направляемыми на реализацию мероприятий по социальной защите (как центр ответственности);
 - усиление контроля за исполнением сметы учреждений социального обслуживания через территориальные органы (как центр ответственности);
 - организацию подготовки и расстановки кадров в соответствии с потребностью;
 - повышение исполнительской дисциплины.

Новая организационная структура системы социальной защиты населения Республики Татарстан обеспечила взаимодействие территориальных органов социальной защиты, территориальных органов других министерств социальной сферы, учреждений, оказывающих услуги населению в соответствии с законодательством, администраций и органов местного самоуправления через Комиссию по обеспечению социальной защиты населения районов и городов, возглавляемую заместителем главы администрации и его заместителем – руководителем территориального органа социальной защиты [5].

Выполнение полномочий территориальными органами по реализации государственной политики социальной защиты населения потребовало решения ряда вопросов, позволивших объединить в новой структуре функции республиканского и местного органов власти. Так, на основании генеральной доверенности органы социальной защиты осуществляют полный спектр мер государственной поддержки различных категорий населения в соответствии с действующим федеральным и республиканским законодательством, используя на эти цели

средства федерального и республиканского бюджетов, федеральных и республиканских целевых программ. В то же время они получили право от глав администраций районов (на основании постановлений) решать вопросы развития инфраструктуры и совершенствования деятельности учреждений социальной защиты, учредителями которых являлись местные органы управления, в том числе по подбору и расстановке кадров, контролю над деятельностью учреждений социального обслуживания. Им были доверены средства местных бюджетов, направляемые на социальную защиту, содержание учреждений социального обслуживания населения, обеспечение деятельности районных (городских) комиссий по адресной социальной поддержке населения, районных фондов адресной социальной поддержки. Данное управленческое решение стало базой для реализации административных реформ по разделению полномочий между различными уровнями власти в 2005 г. и в последующие годы.

Поскольку многие вопросы функционирования территориальных органов возникали впервые, необходимо было формировать соответствующую нормативную базу по вопросам, регламентирующим организацию работы подразделений, взаимодействия с местными органами власти. С этой целью было издано 11 приказов и 7 распоряжений. Наиболее важными из них являются:

- Регламент деятельности структурных (территориальных) подразделений Министерства социальной защиты Республики Татарстан;
- Порядок взаимодействия органов государственного управления, местного самоуправления, общественных и коммерческих организаций при решении социально значимых вопросов.

Оценивая работу в новой структуре, следует отметить, что созданная вертикаль существенно расширила участие министерства в проводимой территориальными органами на местах работе по социальной поддержке населения, ликвидировала правовое противоречие, когда решения территориального органа исполнительной власти были выше республиканского по юридическому статусу, улучшила управляемость отрасли. Значительно выросли исполнительская дисциплина, информированность министерства о деятельности районов и городов, оперативность в выработке решений и их реализации. Наглядным примером тому явилось выполнение колоссальной работы по выплате пособий семьям с детьми – полномочия, ранее принадлежавшего органам труда и занятости, когда за три месяца через органы социальной защиты прошло более 300 тысяч потенциальных получателей и не было ни одного случая срыва выплат. Оперативно была проведена инвентаризация учреждений социального обслуживания населения. Еще более масштабная работа была проделана в 2003–2004 гг. по созданию банка данных всех домохозяйств, получателей адресных жилищно-коммунальных субсидий, а затем, в 2005 г., по введению адресных ежемесячных денежных выплат. В то же время в новых условиях организации и финансирования подразделений социальной защиты удалось существенно укрепить их материально-техническую базу.

С 2004 года структура министерства социальной защиты республики построена по функциональному принципу, а не категориальному, как было раньше. Это позволило объединить, прежде всего, информационные, нормативно-правовые и методические ресурсы в соответствующих подразделениях, усилить

внимание к вопросам социальной поддержки и социального обслуживания населения в целом, оперативно реализовать принцип монетизации льгот, а также назначать субсидии по малообеспеченности и льготы на жилищно-коммунальные услуги персонифицированно, по фактическим затратам.

Благодаря предметной работе по созданию измерительных категорий для оценки эффективности деятельности структурных подразделений отрасли и эффективности управленческой деятельности управление системой социальной защиты населения было включено в единую систему индикативного государственного регулирования экономики. Кодификатором функций государственного управления Республики Татарстан, утвержденным постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан, министерство социальной защиты определено центром ответственности за функцию управления социальной защитой, призванным принимать и организовывать исполнение управленческих решений в области социальной защиты населения (от принятия управленческого решения до его реализации), а также за ряд других функций:

- управление социальной защитой;
- управление предоставлением социальной помощи;
- управление социальным обслуживанием граждан в соответствии с утвержденными стандартами;
- управление профилактикой безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;
- обеспечением жизнедеятельности инвалидов.

Основными индикаторами оценки эффективности управления системой социальной защиты населения, а также критериями качества выполнения функций являются:

- внедрение инновационных и информационных технологий;
- обеспеченность населения учреждениями социального обслуживания;
- совершенствование кадровой политики отрасли;
- адаптация граждан к изменяющимся условиям социально-экономической среды;
- интеграция инвалидов в общество;
- развитие институтов гражданского общества;
- развитие внебюджетных составляющих системы социальной защиты населения;
- наличие отраслевых социальных программ и т. п.

Эффективность управления системой социальной защиты населения на уровне органов местного самоуправления и учреждений социального обслуживания определяется на основе стандартов качества государственных услуг (исходя из норм и потребностей получателей услуг, порядка и условий их предоставления). Мониторинг социальных индикаторов уровня жизни, потребности населения в деятельности отрасли «Социальная защита» создает основу для диагностики социальной напряженности в регионе, прогнозирования развития социально-экономических процессов, применения упреждающих мер по социальной поддержке населения через патронаж пожилых и инвалидов, семей с детьми [6].

Важным ресурсом модернизации системы социальной защиты населения явилась реализация в 2006 г. программы диверсификации социальных услуг,

что позволило создать оптимальную инфраструктуру социальных учреждений, вывести из их деятельности неуставные и утратившие актуальность услуги, внедрить инновационные социальные технологии, ориентированные на конкретный социальный результат. Перевод в 2007 г. всех учреждений социального обслуживания на социальный заказ на основе нормативно-подушевого финансирования потребовал установления нового порядка ценообразования услуг, внедрения системы контроля качества выполнения госзаказа. Все это стало базой для создания системы управления качеством и эффективностью социальных услуг, подготовительным этапом перехода к программно-целевому управлению функционированием и развитием отрасли, ее ресурсами.

Непрерывность, последовательность и преемственность в оказании социальных услуг обеспечивается межведомственным взаимодействием путем принятия межведомственных нормативных документов (реализация индивидуальных программ реабилитации инвалидов, функционирование приютов, приемников-распределителей, центров реабилитации для лиц БОМЖ).

Внедрение индикативного управления ресурсами системы социальной защиты населения, отраслевой системы ресурсосбережения, развитие волонтерства и добровольчества являются важнейшими факторами нового уровня развития системы социальной защиты населения.

Реформа органов местного самоуправления, сопровождаемая разделением полномочий исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, потребовала изменения системы управления социальной защитой населения региона в условиях партисипаторной системы управления [6]. В целях сохранения целостности системы социальной защиты, обеспечения ее развития в соответствии с потребностями населения и уровнем государственных гарантий, а также четкого взаимодействия органов государственного управления с органами местного самоуправления в новых условиях потребовалось принятие ряда нормативных документов:

1) Закона Республики Татарстан «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований отдельными государственными полномочиями в области социального обслуживания населения»;

2) Соглашения о взаимодействии между органами местного самоуправления муниципальных образований по организации предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг гражданам, проживающим на территории поселений муниципальных районов, и министерством.

Все это, в свою очередь, потребовало разработки и принятия порядка взаимодействия министерства социальной защиты и его территориальных подразделений с органами местного самоуправления по вопросам социальной защиты населения в целом, новых положений и уставов учреждений социального обслуживания. Все организации социального обслуживания были учреждены как государственные, обеспечивающие осуществление полномочий министерства социальной защиты Республики Татарстан. Изменилась модель организационной структуры министерства, она была выстроена не только по функциональному принципу, но прежде всего с учетом нововведенных функций управления стандартами социальной защиты населения.

В результате административной реформы с 2007 года в деятельность службы социальной защиты населения внедрен новый подход к оказанию услуг населению – административный регламент предоставления государственных услуг исполнительными органами государственной власти. Регламент четко определяет перечень услуг, схему-порядок предоставления каждой услуги, стандарт услуги, административные процедуры исполнения, реквизиты исполнителей. Предусматривается, что получатели услуг взаимодействуют только с одним подразделением органа, предоставляющим услуги в режиме «одного окна». Применение информационно-коммуникативных технологий реализации административных регламентов обеспечивает непосредственное взаимодействие участников административного регламента, мониторинг и контроль обязательного предоставления и качества услуг.

Модернизации управления системой социальной защиты населения способствует перманентный поиск инновационных технологий, главными из которых являются: новые подходы к оказанию социальной поддержки населению, активное развитие социального партнерства, внедрение в деятельность службы негосударственного сектора, привлечение ресурсов социально ответственного бизнеса [6]. Внедрение многих технологий сталкивается с определенными проблемами, главные из которых: неподготовленность кадров, отсутствие нормативной базы, недостаточность ресурсного обеспечения, низкая мотивация и большая загруженность работников отрасли, несбалансированность деятельности учреждений, оказывающих социальные услуги, что нарушает преемственность, непрерывность и последовательность в оказании реабилитационной и иной помощи населению. Для разрешения этих проблем необходимы новые механизмы и инновационные управленческие технологии, изменение модели управления республиканской системой социальной защиты населения в соответствии с новыми целями и задачами отрасли.

Summary

R.G. Minzaripov, K.N. Novikova. Modernization of Social Protection System: Main Directions, Stages and Problem Areas.

The main directions, stages and problems of the social protection system modernization as a result of the reorganization of the system of public administration are revealed by the analysis of the formation and development of the social protection sphere in the Republic of Tatarstan. Tatarstan is taken as an example because its experience in many areas of social protection often becomes the basis for projects and initiatives of the Ministry of Healthcare and Social Development of the Russian Federation.

Key words: modernization of social protection system, information support of the sphere, target orientation, database of households, program-target approach, indicative control, optimization of a network of social service institutions, innovative technologies for control efficiency improvement.

Литература

1. Жуков В.И. Некоторые аспекты социальной модернизации российского общества: Доклад на VI Междунар. соц. конгр., 25 нояб. 2004 г. – М.: РГСУ, 2004. – 32 с.

2. Жуков В.И. Модернизация социальных отношений в России: замыслы, итоги, возможности // Модернизация российского общества и социальное образование: Материалы V Всерос. соц.-пед. конгр. – М.: РИЦ Эрика, 2005. – С. 10–19.
3. Иванов В.Н., Патрушев В.И. Инновационные социальные технологии государственного и муниципального управления. – М.: Экономика, 2001. – 325 с.
4. Национальные проекты и реформы 2000-х годов: модернизация социальной политики / Под ред. Е.Р. Ярской-Смирновой, М.А. Ворона. – М.: Вариант, ЦСПГИ, 2009. – 278 с.
5. Своеволин В.Ю. Социальные аспекты инновационной модернизации российского общества // Россия: путь к социальному государству: Материалы Всерос. науч. конф. – М.: Науч. эксперт, 2008. – 1 CD-ROM.
6. Социальная парадигма развития России: возможные модели социальной модернизации: Материалы круглого стола (IV Междунар. соц. конгр.) / Под ред. В.И. Жукова. – М.: РГСУ, 2004. – 80 с.

Поступила в редакцию
16.08.12

Минзарипов Рияз Гатауллович – доктор социологических наук, профессор, заведующий кафедрой социологии Казанского (Приволжского) федерального университета.

Новикова Клавдия Николаевна – доктор социологических наук, профессор кафедры социологии Казанского (Приволжского) федерального университета.
E-mail: novikovakn@mail.ru