

УДК 316.354.351/354

**ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ
ИССЛЕДОВАНИЯ НАУЧНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ
СИСТЕМОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ***К.Н. Новикова***Аннотация**

Статья посвящена разработке теоретических и методологических основ социологического анализа управления системой социальной защиты населения. На основе анализа научных концепций социального управления, а также с учётом российских и зарубежный практик в работе обосновывается авторское понимание терминов *система социальной защиты населения* и *управление системой социальной защиты населения*, даётся характеристика основных системно-структурных элементов, направлений, функций и принципов управления системой социальной защиты населения, что является научной базой для дальнейшей разработки данного направления социологии.

Ключевые слова: теоретико-методологическое основание, социологический анализ, управление системой социальной защиты населения, система социальной защиты населения, принципы, функции, управленческие ресурсы, упреждающий характер социальной защиты населения.

Фундамент теоретико-методологического основания социологического анализа социального управления (и, в частности, управления системой социальной защиты населения) составляют идеи Ф.У. Тейлора и его учеников, сформировавших первые школы менеджмента. Последователь Тейлора Анри (Генри) Файоль в своей книге «Общий и промышленный менеджмент» первым сформулировал принципы управления, состав управленческих функций и разделил всю деятельность по управлению на пять основных частей: планирование, организацию, распоряжение, координирование и контроль управленческих процессов.

Теоретические основы социального управления с акцентом на особенностях управления в производственных коллективах заложены в трудах Э. Мейо (школа человеческих отношений), П. Друкера (эмпирическая школа), Ч. Бернарда (школа социальных систем), Г. Саймона, С. Опнера, Р. Акоффа (новая школа теории управления), в концепции «рациональной бюрократии» М. Вебера. Значительный вклад в развитие теории социального управления внесли работы по социальным процессам и социальной политике Э. Дюркгейма, Р. Мертона, Т. Парсонса, К. Поланьи, Й. Хабермаса, Ш. Рамона.

М. Вебер в своей социологической концепции управления, получившей название «концепции рациональной бюрократии», рассматривает бюрократию как рациональную форму общественного порядка и эффективной социальной организации, как выражение формальной рациональности, предполагающей

дисциплину, регламентацию, ответственность, специализированные образования. Внутренняя логика бюрократической структуры выстроена так, что рациональная бюрократия является лучшей формой социального порядка по точности, стабильности, скорости, дисциплине и надёжности. Рациональный порядок предполагает формирование системы управления, иерархию должностей, разделение функций и власти, нисходящую лестницу назначения, что может стать основой разработки структуры управления системой социальной защиты населения.

Идеи научного управления в условиях новой экономической среды развиваются в трудах советских учёных А.А. Богданова, Н.А. Витке, А.К. Гастева, О.А. Ерманского, Ю.Е. Волкова, П.М. Керженцева, Е.Ф. Розмирович. Так, П.М. Керженцев (Лебедев) во множестве своих работ говорил о необходимости научной организации социального управления, в том числе решения таких вопросов, как планирование, учёт и контроль, распределение обязанностей и ответственности среди работников и т. п. Е.Ф. Розмирович вместе со своими коллегами сформулировала концепцию моделей управленческих процессов, описывавшую, в частности, принципы, функции и ресурсы управления, то есть его общие свойства независимо от условий общественного развития.

Анализу специфики социального управления (включая управление системой социальной защиты населения) посвящены исследования многих известных специалистов в области социологии. Заслуживают внимания концепция социального проектирования В.А. Лукова [1, с. 16–35], методологические подходы И. Ансоффа, И.В. Бестужева-Лада, Д.В. Валового, О.С. Виханского, Н.А. Волгина, М. Грачёва, В.В. и И.И. Глущенко, Н.И. Дряхлова, В.И. Жукова, Ю.М. Забродина, В.Д. Кондратьева, В.Н. Ковалёва, А.И. Наумова, Н.А. Носова, А.И. Пригожина, З.П. Румянцевой, Л.Н. Сенных, С.В. Хайниша, Е.И. Холостовой, В.Н. Шаленко, О.И. Шкаратана.

Принципиально важными для разработки теоретико-методологических основ социологического анализа управления системой социальной защиты населения в России являются положения концепции А.И. Пригожина, в которой управление рассматривается как деятельность, связанная с контролем распределения и движения ресурсов. В работах «Социологические аспекты управления», «Современная социология организаций» учёный исследует институт социального управления, описывает сущность социальной организации, строение и проблемы функционирования организаций, ресурсы управления, определяет процесс управления как достижение запланированного результата, выделяя в этом процессе целевое управляющее воздействие, организационный порядок и самоорганизацию. В качестве важнейшего ресурса управления организацией называется её самоуправляемость, расширение социальной базы инноваций [2, с. 143].

Идеи А.И. Пригожина близки по содержанию к теории А.И. Кравченко и И.О. Тюриной, в соответствии с которой все звенья управления выступают одновременно как управляющие (относительно нижестоящих) и управляемые (по отношению к вышестоящим) [3]. Таким образом, выстраивается иерархическая модель управления сложными, многоаспектными системами, к которым, бесспорно, относится и система социальной защиты населения (см. [2, с. 221]).

Раскрывая понятие менеджмента в социальной работе, Е.И. Холостова характеризует его как «систему гибкого предприимчивого управления в обществе, направленную на эффективное регулирование социального положения всех участников общественной жизни и на обеспечение их развития как субъектов всех видов общественных отношений, на обеспечение достойного, цивилизованного существования» [4, с. 657]. Данное В.В. и И.И. Глущенко определение категории *управление* как всей деятельности, связанной с контролем распределения и движения ресурсов, а *функций управления* – как изыскания ресурсов, управления расходом ресурсов, обеспечением безопасности (см. [5, с. 19]) является базовым для разработки социальных механизмов управленческой деятельности на основе программно-целевого управления ресурсами системы социальной защиты населения.

Таким образом, анализ точек зрения представителей различных школ и направлений социологии позволяет нам сделать вывод о том, что управление системой социальной защиты населения (как специфический вид социального управления) составляют иерархически взаимосвязанные звенья – органы управления, наделённые специальными функциями в отношении объектов управления и преследующие определённые цели и задачи. Общие функции и принципы социального управления, обозначенные в различных концепциях, в сочетании с социальной практикой позволяют определить специфику объекта управления системой социальной защиты населения, его особые функции и принципы.

Анализируя специфику объекта управления – системы социальной защиты населения как научной категории и реального объекта управления, следует отметить, что в науке она часто рассматривается как социальный институт (Л.П. Якушев, В.Д. Роик, И.Н. Ефимова) и как одно из основных направлений социальной политики государства (Н.А. Волгин, В.И. Жуков). Так, Л.П. Якушев основную цель деятельности института социальной защиты связывает с соблюдением правовых и законодательных норм, призванных решать социальные проблемы населения и удовлетворять жизненно важные потребности граждан [6]. В.Д. Роик считает, что данный институт должен выполнять социальную функцию государства в соответствии с чётко определённым юридическим статусом и экономическими возможностями (подразумеваются обязательное и добровольное социальное страхование, социальная помощь, государственное социальное обеспечение) (см. [7, с. 63]).

В работах А.М. Бабич и Е.Н. Жильцова институт социальной защиты исследуется с позиции социального страхования как основной и перспективной, на их взгляд, формы социальной защиты населения в условиях развития рыночных отношений. В.Н. Ковалёв считает, что *социальную защиту населения* следует понимать как целостную систему охранительных мер, конкретных действий органов государственной власти и общественности, реально гарантирующих социальную безопасность населения во всей совокупности параметров [8, с. 130].

Уточнению понятий, систематизации знаний в области теории социальной защиты населения посвящены работы таких исследователей, как Г.И. Осадчая, Ж.Т. Тощенко, Л.Е. Петров, Н.Н. Покровская, Г.Х. Попов, В.И. Сергеев, В.Н. Якимова, Е.Р. Ярская-Смирнова и др. Исследователи понимают систему социальной защиты населения как совокупность правовых механизмов, гарантированных

государством мер социальной поддержки, социального обслуживания и программ, направленных на обеспечение наиболее полной защиты прав и интересов человека, реализуемых государственными органами, учреждениями и организациями, как систему социальных служб для обеспечения социально приемлемого уровня жизни населения в конкретных условиях общественного развития.

Л.В. Бадя, В.Г. Бочарова, Л.Г. Гусякова, И.Г. Зайнышев, И.А. Зимняя, И.С. Карпикова, А.М. Панов, П.Д. Павленок, Б.Ю. Шапиро, Б.Ф. Усманов рассматривают систему социальной защиты как комплекс государственных мер по обеспечению гарантированного уровня материальной поддержки социально уязвимых слоев населения. Под *системой социальной защиты* в широком смысле исследователи понимают деятельность по созданию условий для полноценного личностного развития, по обеспечению возможностей для самореализации человека. В более узком смысле *система социальной защиты* понимается как оказание социальной помощи человеку, попавшему в трудную жизненную ситуацию. И здесь основными формами социальной защиты являются: социальная поддержка, социальная помощь, социальное обслуживание и социальное страхование.

На основе многообразия подходов к определению категории *система социальной защиты населения* актуально дать более четкое и актуальное понимание данной категории как совокупности правовых и экономических принципов, методов, механизмов и ресурсов, направленных на предупреждение социально-рисковых ситуаций, смягчение и ликвидацию их последствий в жизни конкретного человека, попавшего в трудную или перешедшего в особую жизненную ситуацию, с помощью предоставления законодательно установленных, гарантированных мер социального обслуживания, социальной поддержки, помощи и социального страхования.

Отталкиваясь от данного определения, сформулируем ряд положений методологического характера.

Во-первых, социальная защита населения является частью социальной политики по выполнению государственных функций, направленных на смягчение или недопущение негативных последствий социально-экономических реформ.

Во-вторых, система социальной защиты населения обеспечивается совокупностью нормативно-методических, организационных и материальных ресурсов, комплексностью, непрерывностью, преемственностью, межведомственным взаимодействием при реализации мер социальной защиты населения через социальный патронаж и мониторинг социального самочувствия.

В-третьих, меры социальной защиты населения реализуются через деятельность специфической социальной службы (отрасли), оказывающей государственные услуги населению на основе индивидуального («точечного») подхода, исходя из фактической потребности, нуждаемости, степени потери самообслуживания, самообеспечения и т. д. Деятельность социальной службы по выполнению задач, реализации направлений и форм социальной защиты населения является социальной работой. Направления деятельности службы социальной защиты населения определяются спецификой государственной системы управления. В условиях регионализации управления системой социальной защиты населения она может иметь существенную территориальную специфику.

Основными *направлениями* (подсистемами) государственной системы социальной защиты населения являются: а) социальное обслуживание (в зависимости от степени потери самообслуживания); б) социальная поддержка и помощь (в зависимости от нуждаемости и возможности выхода на самодостаточность); в) социальное страхование, обеспечивающее возмещение страховых взносов при наступлении страхового случая. Гарантированный перечень социальных услуг, критерии нуждаемости, стандарты социальных услуг определяются каждым регионом самостоятельно.

Основу формирования теоретико-методологического основания *управления системой социальной защиты населения* составляют труды, посвящённые непосредственно управлению системой социальной защиты населения.

Значимый вклад в развитие методологии исследования проблем управления социальными процессами применительно к системе социальной защиты населения, изучения и измерения социального самочувствия различных слоёв населения внесён В.И. Жуковым в его работах по проблемам модернизации социальных отношений в России. Они являются основой при разработке теоретико-методологических подходов к оценке эффективности управления системой социальной защиты населения. В.И. Жуков утверждает, что государственное управление социальной защитой населения осуществляется посредством многогранной и многоуровневой системы экономических, правовых и социальных гарантий в целях соблюдения прав каждого человека, учитывает специфические особенности региона в зависимости от преобладания тех или иных социальных проблем, применяет инновационные прикладные методы социологии управления и социального проектирования для решения практических проблем управления системой социальной защиты населения (см. [9]).

Л.Н. Сенных характеризует управление системой социальной защиты населения как целенаправленное воздействие специально созданных органов (государственных, общественных, муниципальных) на общественные отношения в связи с реализацией социальной функции государства и таким образом доказывает, что управление системой социальной защиты населения состоит из нескольких подсистем (государственного, общественного, муниципального управления), тесно связанных между собой (см. [10]). Она выделяет признаки управления системой социальной защиты населения: специфический вид деятельности; реализация права на административное правотворчество; системность и непрерывность; выполнение функции обеспечения и исполнения; распространение на государственные, негосударственные коммерческие и некоммерческие организации в виде управленческих регулятивных и контрольно-надзорных процедур; вертикальные связи и отношения; полномочия юридического характера; организационно-функциональный и программно-целевой принцип деятельности. Главной особенностью управления системой социальной защиты населения в целом является, по мнению Сенных, органичное сочетание иерархической и гетерархической моделей управления отраслью.

Систематизируя многообразие понятий, мы предлагаем категорию *управление системой социальной защиты населения* понимать как планомерно организованное, системное взаимодействие субъекта и объекта управления, обеспечивающее оптимальное, целостное и сбалансированное развитие системы

социальной защиты, направленное на удовлетворение потребностей населения, повышение качества и расширение видов услуг.

Управление системой социальной защиты населения предполагает замкнутый контур *функций* управления, главные из которых – анализ социального самочувствия населения, прогнозирование потребности в социальной защите, целеполагание по достижению социальных результатов, социальное программирование по всем направлениям развития отрасли, ресурсное обеспечение деятельности отрасли, контроль стандартов качества услуг и деятельности всех составляющих, регулирование приоритетных направлений социальной защиты населения (через анализ и прогнозирование).

Специфическими *принципами* управления системой социальной защиты населения являются: гуманность, адресность, нуждаемость, социальное партнёрство, системность, комплексность, межсекторное взаимодействие, социальная справедливость, заявительный характер.

Цели государственного управления социальной защитой необходимо дифференцировать по отношению к различным социальным категориям населения.

В отношении *трудоспособного* населения цель социальной защиты – оказание разовой или временной социальной помощи, оказание определённого комплекса реабилитационных, адаптационных услуг для создания условий последующего самообеспечения. Задачи управления на уровне службы – организация социального обслуживания, ресоциализации, социальной адаптации, коррекции девиантного поведения населения, просвещения и консультирования, социально-психологической помощи и т. п.

Основные направления социальной защиты *нетрудоспособного* населения – социальные льготы и компенсации в зависимости от категории и личного вклада, социальное обеспечение (пособия) в зависимости от трудового вклада и уровня жизни, а также социальное обслуживание в зависимости от состояния здоровья и потери самообслуживания.

В решении проблемы достойного существования человека как глобальной проблемы социальной защиты участвуют четыре *субъекта*: государство, гражданское общество, социально-ответственный бизнес и сам человек. В зависимости от развития ситуации каждый из субъектов берёт на себя большую или меньшую нагрузку.

Как показывает социальная практика, управление системой социальной защитой населения на современном этапе ориентировано преимущественно на развитие форм социальной защиты *профилактического* характера. Это касается прежде всего профилактики семейного неблагополучия через патронаж соответствующих семей. Профилактическую направленность имеют социально-реабилитационные отделения при центрах социального обслуживания, кризисные центры и т. д.

Однако более значимой задачей службы является принятие мер *упреждающего* характера. Смысл упреждения заключается в том, что, отслеживая социальное самочувствие домохозяйств, социальные работники прогнозируют риск бедности (потеря работы трудоспособными членами домохозяйства, рождение детей, выход на пенсию, инвалидность и т. д.) и формируют программы сохранения или выхода домохозяйства на самодостаточность. Патронируя пожилых

людей (состояние здоровья, среднедушевой доход, возраст, состояние жилья, состав семьи), служба формирует программы развития сети учреждений социального обслуживания пожилых людей (надомное обслуживание – специальный жилой дом, дом-интернат, хоспис), оказывает необходимую помощь в случае смерти близкого родственника. Патронат семей с детьми (правонарушения, девиантное поведение, формы семейного неблагополучия) помогает формированию профилактических мероприятий семейного неблагополучия.

Патронат реализуется через предметный мониторинг с использованием информационных технологий с новой идеологией, позволяющих создать актуальный банк данных домохозяйств, пожилых людей, семей с детьми, инвалидов и любых других социальных групп. Патронат способствует своевременному выявлению нуждающихся. Достаточность мер социальной поддержки оценивается достижением желаемого социального результата (реабилитация, адаптация, активная старость, самодостаточность и т. д.). Таким образом, механизм упреждения представляет собой следующую схему: патронат – мониторинг – выявление нуждающихся – оказание достаточной помощи – желаемый социальный результат.

Этот механизм успешно апробирован, является главным принципом деятельности социальной службы Республики Татарстан и может быть концептуальной и методической основой для построения модели управления системой социальной защиты населения в регионе. Предложенный механизм управления, лежащий в основе программно-целевого подхода и индикативного управления системой социальной защиты населения, значительно повышает эффективность бюджетных расходов и обеспечивает стабильность социального самочувствия населения.

Summary

K.N. Novikova. Theoretical and Methodological Foundations for Studying Scientific Organization of Welfare System Management.

The article deals with the development of theoretical and methodological foundations for sociological studies of welfare system management. Based on the analysis of scientific concepts of social management as well as taking into account Russian and foreign practices, this work substantiates the author's understanding of the terms *welfare system* and *welfare system management* and describes the main system and structural elements of welfare system management, its areas, functions and principles. This lays the ground for further development of this topic in sociology.

Keywords: theoretical and methodological basis, sociological analysis, welfare system management, welfare system, principles, functions, managerial resources, proactive nature of social welfare.

Литература

1. Луков В.А. Социальное проектирование. – М.: Социум, 2000. – 223 с.
2. Пригожин А.И. Современная социология организаций. – М.: Интерпракс, 1995. – 295 с.
3. Кравченко А.И., Тюрина И.О. Социология управления: фундаментальный курс. – М.: Акад. проект, 2005. – 1136 с.

4. *Холостова Е.И.* Социальная работа. – М.: Дашков и К, 2004. – 692 с.
5. *Глуценко В.В., Глуценко И.И.* Разработка управленческого решения: прогнозирование – планирование. Теория проектирования экспериментов. – Железнодорожный: НПЦ Крылья, 1997. – 398 с.
6. *Якушев Л.П.* Социальная защита. – М.: Владос, 2003. – 204 с.
7. *Роик В.Д.* Основы социального страхования. – М.: РАГС, 2004. – 246 с.
8. *Ковалёв В.Н.* Социология управления социальной сферой. – М.: Акад. проект, 2003. – 236 с.
9. *Жуков В.И.* Модернизация социальных отношений в России: замыслы, итоги, возможности // Социол. исслед.. – 2005. – № 6. – С. 25–34.
10. *Сенных Л.Н.* Система органов управления в области социального обеспечения населения и её структура // Юрид. записки. – Воронеж: Изд-во ВГУ, 2001. – Вып. 14: Единое правовое пространство России: материальные и процессуальные проблемы обеспечения и защиты. – С. 163–180.

Поступила в редакцию
17.06.13

Новикова Клавдия Николаевна – доктор социологических наук, профессор кафедры социологии, Казанский (Приволжский) федеральный университет, г. Казань, Россия.
E-mail: novikovakn@mail.ru