

0921708-1

*На правах рукописи*

ТЕРЕНТЬЕВА Ирина Васильевна

**СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД:  
МОДЕЛЬ ТАТАРСТАНА**

Специальность 22.00.08 — социология управления  
(социологические науки)

**А в т о р е ф е р а т**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата социологических наук

Казань — 2001

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000501036

Диссертация выполнена на кафедре государственного управления, истории и социологии Казанского государственного технологического университета

Научный руководитель: доктор социологических наук,  
профессор Л.А. Бурганова

Официальные оппоненты: доктор философских наук,  
профессор Э.М. Андреев  
кандидат философских наук,  
доцент А.Х. Халитова

Ведущая организация: Институт социально-экономических и  
правовых наук Академии наук Республики Татарстан

Защита состоится «16» мая 2001 года в 14 часов на заседании  
диссертационного совета К 212.080.02 по защите диссертаций на соискание  
ученой степени кандидата социологических наук в Казанском го-  
сударственном технологическом университете.

Адрес: 420015, г. Казань, ул. К.Маркса, 68, КГТУ, корп. "А", зал за-  
седаний ученого совета, 3 этаж.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке Казан-  
ского государственного технологического университета.

Автореферат разослан «13» апреля 2001 года

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат исторических наук,  
доцент

К.С. Идиатуллина

0721708-1  
ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ



**Актуальность темы исследования.** Российское общество переживает сегодня противоречивое и сложное состояние, вызванное трансформационными процессами "переходности", "модернизации"<sup>1</sup>, достижения "устойчивого развития" социума. Неизбежным следствием стремительно менявшейся на протяжении последних 15 лет тактики обновления общества — "ускорения", "перестройки", "реформирования", "шоковой терапии", "неолиберализации" и пр., — не учитывавшей системный характер общественных преобразований, стало нарастание острейших проблем во всех сферах жизни общества. Трансформация российского общества сопровождалась разрушением социалистических институтов и отношений, всех сложившихся подсистем. В процессе формирования российской общественной модели вектор преобразований приобрел отрицательное значение. Углубление кризисных явлений, гиперинфляция, возникновение циклической, структурной и латентной безработицы, поляризация населения по доходам и его массовая люмпенизация привели к антагонизации социальной структуры, резкому снижению жизненного уровня большинства граждан.

В этой ситуации встал вопрос о соответствии избираемой стратегии развития общецивилизационным тенденциям. Насколько предложенная модель модернизации приближает российское общество к социальному идеалу, провозглашенному Россией в Конституции 1993 г.? Заявив о себе как о социальном государстве, Российская Федерация определила в качестве приоритетной цели своей социальной политики создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие граждан. Однако практика последнего десятилетия выявила значительные расхождения между декларированными государством социальными целями и реальностью. Подавляющая часть населения страны оказалась поставленной в условия "выживания", что автоматически привело к ослаблению ее социально значимого потенциала. К сожалению, приходится констатировать, что социальная цена рыночных преобразований оказалась непомерно высокой.

С учетом названных обстоятельств особую важность приобретает проблема выработки стратегических целей и тактических установок со-

---

<sup>1</sup> Автор в данном контексте использует специфическое значение термина "модернизация", данное П. Штомпкой и понимаемое как усилия отсталых или слаборазвитых стран, "направленные на то, чтобы догнать ведущие, наиболее развитые страны, которые сосуществуют с ними в одном историческом времени, в рамках единого глобального общества" (Штомпка П. Социология социальных изменений. — М., 1996. — С. 170–171).

циальной политики в переходный период развития общества. Государство не может оставаться безразличным в отношении негативных социальных результатов проводимой им экономической политики. Более того, темпы трансформации экономической и политической системы страны напрямую зависят от характера проводимой в обществе социальной политики.

Проникновение в сущность и специфику социальной политики общества переходного периода требует решения ряда теоретических проблем, среди которых важнейшей является уяснение того, что включается в качестве "момента удержания" от характерных черт социальной политики предыдущей эпохи и что формируется в ней нового, являющегося атрибутом обществ с рыночными отношениями? Особую актуальность в условиях России приобрел и нравственно-этический аспект этой проблемы, ставящий вопрос о возможности распространения принципа "переходности" на социальную политику.

Необходимость корректировки курса реформ требует обоснования альтернативных путей модернизации страны, выявления мобилизационных возможностей населения по его органическому включению в рыночную экономику. Вместе с тем альтернативный вариант "рыночного обновления", оптимизация всей жизнедеятельности страны предполагают совсем иные взаимоотношения государства и общества, а значит, и новые подходы в понимании и исследовании современной социальной политики. Отечественная социологическая наука нуждается в создании парадигмы функционирования общества переходного типа, его экономической, социальной, духовной деятельности, адекватной рыночным реалиям и складывающимся субъект—объектным отношениям.

К новым теоретико-методологическим подходам к анализу социальной политики переходного периода, прежде всего, относится изучение ее в контексте реформирующихся федеративных отношений. Сегодня ее нельзя рассматривать как некую целостность, имеющую свои универсальные институты, механизмы реализации, ресурсы, определенную логику и цели. Она обрела самостоятельные формы существования в виде деятельности федерального правительства, действий региональных и местных органов власти, наконец, форм жизнеобеспечения отдельных семей и граждан. Процесс регионализации России имел своим следствием хозяйственное обособление регионов, их ориентацию на формирование особой региональной политики, в том числе и в социальной сфере.

Региональная социальная политика сегодня выступает, с одной стороны, как часть национальной (общегосударственной) стратегии социального развития, с другой — она представляет собой деятельность регионов по управлению социальной сферой. На протяжении последнего десятилетия местные власти стали вырабатывать свои модели ре-

гиональной социальной политики, демонстрирующие разную степень участия государства в жизнеобеспечении населения, разнообразное распределение ролей между властными структурами различного уровня, политическими, общественными и прочими системами, различные механизмы ее реализации в зависимости от особенностей региона. Жизнь убедительно доказала императивность регионально-адаптированной политики, учитывающей производственно-деятельностный и социокультурный потенциал конкретного региона.

Адаптационные возможности населения наглядно выявляются на эмпирическом уровне исследований, на конкретном аналитическом и статистическом материале применительно к региону. Поэтому анализ форм и направлений осуществления социальной политики на различных уровнях, обобщение накопленного опыта, прежде всего, регионального, в решении насущных социальных проблем представляется сегодня одним из наиболее актуальных предметов научного познания.

**Объектом** исследования является социальная политика в период глубокой социально-экономической и духовной трансформации российского общества.

**Предметом** исследования выступают особенности модели социальной политики Республики Татарстан в условиях переходного периода; методы, принципы управления социальной сферой, заложенные в основу региональной социальной политики, ее результаты.

**Хронологические рамки** исследования — 90-е гг. XX в. — позволяют сконцентрировать внимание на переломном периоде развития российского общества, характеризующимся утверждением нового демократического режима власти, многоукладной экономики, глубокими и противоречивыми социальными изменениями. На этот период приходится и качественно новый этап становления государственности Татарстана. Республика предложила свою модель реформирования системы федеративных отношений, движения к рыночной экономике, предприняла большие усилия для разработки и реализации своей концепции социальной политики. Этим обстоятельством определяются и **территориальные рамки** исследования — Республика Татарстан в ее административных границах.

**Степень изученности темы.** До середины 70-х гг. социальная политика КПСС и советского государства не представляла собой самостоятельного объекта исследования, а изучение ее основных проблем и направлений осуществлялось в рамках других направлений политики, прежде всего, экономической. Отметим, что для советского периода в целом было характерным рассмотрение социальной политики государства как инструмента построения бесклассового общества, содержание которой связывалось исключительно с повышением материального благосостояния, под которым понималось выравнивание уровней жиз-

ни различных социальных групп и общностей<sup>1</sup>. Такой подход предопределил идеологизацию анализа поставленной проблемы, искаженное понимание содержательного и функционального аспектов социальной политики. Все это в сочетании с восхвалением и преувеличением заботы партии о благе народа, акцентом на бесконфликтности социальных отношений снижало научную значимость указанных работ.

В конце 80-х – середине 90-х гг. появился значительный массив работ, обосновывавших необходимость социальной переориентации советской экономики, усиления ее социальной направленности. В ряду работ этого периода отметим прежде всего монографии и статьи К.И. Микульского, В.З. Роговина, С.С. Шаталина, Н.А. Аитова, Ф.Р. Филиппова, Ф.М. Бородкина, Л.И. Пияшевой, А.В. Барышевой, В.Э. Гордина, В.Д. Роик, Г.В. Осипова, В.Н. Иванова, Э.М. Андреева, В.И. Кравченко, З.Т. Голенковой, Е.Д. Игитханян, Е.Н. Старикова и др.<sup>2</sup> Основанные на обширном фактическом материале, они дали представление о многоуровневом характере социальной стратификации в России, способствовали более глубокому пониманию новой социальной реальности в ее целостности и внутренней противоречивости. Усилия данных ученых во многом способствовали новому концептуальному оформлению соци-

---

<sup>1</sup> См., например: Саркисян Г.С. Рост благосостояния советского народа. – М., 1967; Клопов Э.В. Повышение благосостояния советского народа: основные итоги и тенденции // Рабочий класс в мировом революционном процессе. – М., 1978; Социальная политика коммунистических и рабочих партий. – М., 1979; Социальные гарантии трудящихся при социализме. – М., 1983; и др.

<sup>2</sup> См.: Микульский К.И., Роговин В.З., Шаталин С.С. Социальная политика КПСС. – М., 1987; Аитов Н.А., Филиппов Ф.Р. Управление развитием социальной структуры советского общества. – М., 1988; Социальная политика КПСС на современном этапе. – М., 1988; Бородкин Ф.М. Социальная политика: власть и перестройка // Постигание: социология, социальная политика, экономическая реформа. – М., 1989; Пияшева Л.И. Контуры радикальной социальной реформы // Постигание: социология, социальная политика, экономическая реформа. – М., 1989; Барышева А.В. Перестройка: социально-экономические проблемы. – М., 1990; Гордин В.Э. Социальная политика в условиях становления рыночных отношений. Автореф. дис. ...докт. эконом. наук. – СПб., 1993; Роик В. Социальная защита труда: концептуальные подходы // Человек и труд. – М., 1993. № 5–6; Реформирование России: мифы и реальность (1989–1994) / Осипов Г.В. (руководитель), Иванов В.Н. и др. – М., 1994; Андреев Э.М. Новая социальная реальность: основные черты и способы движения // Социально-политический журнал. 1994. № 7–8; Кравченко В.И. Управление социальной защитой в условиях перехода к рынку. Автореф. дис. ...канд. эконом. наук. – М., 1994; Голенкова З.Т., Игитханян Е.Д. Социально-стратификационные процессы в российском обществе // Вестник МГУ. Сер. 18. 1995. № 4; Стариков Е.Н. Социальная структура переходного общества: “горизонтальный срез” // Полис. 1995. № 5 и др.

альной политики в России.

В условиях углубления кризисных явлений в экономике России, неуклонного снижения жизненного уровня широких слоев населения во второй половине 90-х гг. для российских исследователей актуальной стала проблема обоснования приоритетов социальной политики, усиления ее направленности на социальное обеспечение, социальную защиту<sup>1</sup>. В работах этого периода было уделено большое внимание специфическим проблемам организации социальной защиты представителей отдельных социально-профессиональных и демографических групп населения России<sup>2</sup>. Формированию целостного концептуального видения проблем социальной политики Российской Федерации способствовал выход в свет в конце 90-х гг. учебных пособий по курсам "Социальное управление", "Социальный менеджмент", в создании которых приняли участие такие известные ученые, как В.Н. Иванов, Д.В. Валовой, С.Д. Ильенкова и др.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> См.: Евдокимова Н.А. Формирование механизма социальной защиты населения при переходе к рыночным отношениям. Автореф. дис. ...канд. эконом. наук. – СПб, 1995; Тарасов П.С. Социальная защита населения в условиях перехода к рыночным отношениям. Автореф. дис. ...канд. эконом. наук. – Саратов, 1995; Липсиц И.В. Формирование доходов граждан и проблема социальной поддержки // Социально-политический журнал. 1996. № 2; Социальная политика в период перехода к рынку: проблемы и решения / Под ред. А. Ослунда, М. Дмитриева. – М., 1996; Васильева Т.А. Деятельность местных органов власти по оптимизации социальной защиты населения (1991–1997 гг.). Авторефер. дис. ...канд. ист. наук. – М., 1997; Ракитский Б.В. Социальная политика, социальная защита, самозащита трудящихся в обществе. – М., 1997; Социальная защита населения: вопросы теории, методологии и практики / Науч. ред. Бурлачков В.К. – М., 1998; Фомина В.П. Социальная защита населения в условиях переходной экономики. – М., 1998; Адресная социальная помощь: теория, практика, эксперимент / Под ред. Римашевской Н.Л. – М., 1999; Лавренко И.М. Государственная социальная политика Российской Федерации: опыт и проблемы трансформации (80-90-е гг. XX столетия). – М., 1999 и др.

<sup>2</sup> См.: Гуров Ю.С., Данилов Ю.П. Проблемы социальной защиты малообеспеченных слоев населения // Регионология. – Саранск, 1996; Либоракина М.И. Адресная социальная поддержка населения: уровень местного самоуправления. – М., 1998; Дармодехин С.В. Государственная семейная политика в современной России. – М., 1997; Становление региональной демографической политики и системы социальной защиты в условиях реформирования экономики / Юрпалов С.Ю., Юрганова А.А. и др. – Екатеринбург, 2000 и др.

<sup>3</sup> Иванов В.Н., В.И. Патрушев. Социальный менеджмент. – М., 1998; Социальный менеджмент / Под ред. С.Д. Ильенковой. – М., 1998; Социальный менеджмент / Под ред. Д.В. Валового. – М., 1999; Основы современного социального управления: теория и методология / Под ред. В.Н. Иванова. – М., 2000 и др.

Особую группу составили исследования, посвященные анализу региональной социальной политики. В этой связи заслуживают внимания работы Ю.Н. Аксененко, В.И. Бутова, Л.Н. Ванеевой, Ю.Н. Гладкого, Г.Ф. Горбунова, Р.В. Жалелевой, В.Г. Игнатова, М.А. Нугаева, Р.М. Нугаева, Н.И. Сигова, С.Н. Смирнова, В.А. Солнцева, А.И. Чистобаева, Ф.И. Шаркова, О.И. Шкаратана и др. В них рассмотрен понятийный аппарат, охарактеризованы методы и принципы осуществления региональной политики государства<sup>1</sup>, показаны особенности социальной политики переходного типа на региональном уровне<sup>2</sup>. Высоко оценивая вклад названных ученых в исследование региональной социальной политики, следует отметить, что изучение данного феномена находится пока в начальной стадии. Ученые только приступили к монографическому изучению социальной политики конкретных регионов. При этом работы зачастую представляют собой публикации "мониторингового" характера, когда авторы по существу ограничиваются описанием конкретных действий региональных органов законодательной и исполнительной власти.

В конце 90-х гг. появились первые работы, специально посвященные отдельным аспектам изучения социальной политики Республики Татарстан. Это работы Ф.Х. Мухаметшина, М.А. Нугаева и Р.М. Нугаева, Р.З. Алтынбаева, Р.Ф. Муратова, Р.Х. Ахметзянова, Е.А. Белова, И.Л. Савельева и др.<sup>3</sup> В сфере внимания авторов оказались деятель-

---

<sup>1</sup> Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Основы региональной политики. – СПб, 1998; Игнатов В.Г., Бутов В.И. Регионоведение (методология, политика, экономика, право). – Ростов-на-Дону, 1998; Косарев А.П. Регионоведение. – Казань, 1999 и др.

<sup>2</sup> См.: Аксененко Ю.Н. Муниципальная социальная политика: становление, пути и факторы реализации. – Саратов, 1999; Бобков В. Региональные программы социальной защиты населения // Человек и труд. – М., 1996. № 5; Ванеева Л.Н. Гармонизация социальных отношений в региональном социуме. Автореф. дис. ...канд. социолог. наук. – Саранск, 1999; Нугаев М.А., Нугаев Р.М. Здравоохранение на региональном уровне в контексте российских социальных реформ // Общественные науки и современность. 1997. № 5; Проблемы становления региональной и муниципальной социально-экономической политики. – Н. Новгород, 1998; Сигов Н.И. Региональная политика и управление. – Чебоксары, 1997; Смирнов С.Н. Региональные аспекты социальной политики. – М., 1999; Солнцев В.А. Управление социальными процессами в регионе (на примере российского Донбасса). Автореф. дис. ...канд. социолог. наук. – Новочеркасск, 1998; Социальная защита населения: региональные модели / Под ред. Бочаровой В.Г. и др. – М., 1995; Шарков Ф.И. Социальная политика в субъектах Российской Федерации: вопросы теории и практики (по материалам социологических исследований в Чувашской республике и других регионах). – Чебоксары, 1998 и др.

<sup>3</sup> См.: Мухаметшин Ф.Х. Представительные и исполнительные органы

ность высших институтов государственной власти Республики Татарстан на начальном этапе проведения социально-экономических и политических реформ, некоторые аспекты региональной молодежной политики, формирование системы социальной защиты в Республике Татарстан в конце 80-х – первой половине 90-х гг. Была сделана попытка концептуального обоснования татарстанской модели социально-экономического развития и предложено ее рациональное объяснение в рамках модернизационных теорий.

Завершая обзор литературы по теме, можно заключить, что в отечественном общественном достаточном глубоко проработаны целые пласты теоретико-методологического осмысления современной социальной политики России, наметился "прорыв" в понимании необходимости ее адаптации к реалиям конкретных регионов. Вместе с тем очевидна потребность в системном, комплексном исследовании проблемы моделирования региональной социальной политики в конкретный временной период. Восполнение указанного пробела предстает как актуальная научная проблема, разрешению которой посвящено данное исследование.

**Целью** данного диссертационного исследования является выявление сущности модели социальной политики в Республике Татарстан в переходный период. Реализация поставленной цели предполагает решение следующих **задач**:

— выявление теоретических и методологических подходов к анализу сущности и целей социальной политики и на этой основе определение содержания социальной политики и механизма ее реализации в переходный период;

---

власти Республики Татарстан как фактор стабилизации социальных процессов в период реформирования политической системы. Автореф. дис. ...канд. социолог. наук. – Казань, 1996; Нугаев М.А., Нугаев Р.М. Концептуальные основы исследования татарстанской модели социально-экономического развития. – Казань, 1997; Муратов Р.Ф. Проблемы моделирования основных направлений экономического и социального реформирования в Республике Татарстан. Дис. ...докт. эконом. наук. – М., 1997; Алтынбаев Р.З. Основные факторы развития социального потенциала молодого города в новых социально-экономических условиях (на материалах г. Набережные Челны Республики Татарстан). Автореф. дис. ...докт. социолог. наук. – Уфа, 1998; Белов Е.А. Молодежь на рынке труда: государственная политика занятости (региональный аспект). Автореф. дис. ...канд. социолог. наук. – Казань, 2000; Савельев И.Л. Государственная молодежная политика в отношении студенчества в условиях современных социально-политических трансформаций российского общества (федеральный и региональный аспекты). Автореф. дис. ...канд. социолог. наук. – Казань, 2000; Ахметзянов Р.Х. Политика социальной защиты населения Республики Татарстан в конце 80-х – первой половине 90-х гг. Дис. канд. ...ист. наук. – Казань, 2000 и др.

- анализ моделей социальной политики в современном обществе;
- исследование феномена региональной социальной политики, выявление принципов и методов учета региональных факторов при проведении социальной политики;
- изучение и определение основных этапов разработки стратегии управления социальной сферой в Республике Татарстан;
- анализ результатов реализации социальной политики и определение путей ее совершенствования в Республике Татарстан.

Для определения **теоретической и методологической основы работы** используются фундаментальные идеи и концепции социологии управления, социальной философии, экономической науки, политологии, менеджмента и т.д.

Автор опирался:

- на достижения отечественной социологической науки (труды В.И. Жукова, В.Н. Иванова, О.И. Митрошенкова, Г.В. Осипова, О.И. Шкаратана и др.), в которых содержится анализ сущности, динамики и перспектив социальной политики;
- на исследования зарубежных исследователей (Дж. Кейнс, Л. Эрхард), обосновывавших идею о необходимости государственного вмешательства в экономической и социальной сферах;
- на идеи Э. Мэйо, А. Маслоу, П. Друкера и др., которые легли в основу методологии социального менеджмента;
- на достижения отечественной и зарубежной науки (Н.Н. Моисеев, Г.В. Осипов, П. Штомпка и др.) в области изучения стадийных и модернизационных процессов.

Основными методологическими подходами проводимого исследования стали: междисциплинарный синтез, системный анализ, структурно-функциональный подход, сравнительный и типологический анализ. Работа основана на антропологическом принципе и гуманистической парадигме, в соответствии с которой Человек — высшая ценность и цель общественного прогресса.

Диссертационное исследование строится также на применении методов социального прогнозирования и моделирования; оно опирается на статистический метод, методы вторичного социологического анализа, экспертного опроса.

**Источниковая и эмпирическая база исследования.** В работе были использованы:

- законодательные и нормативные акты органов государственной власти РФ и РТ, регулирующие общие принципы социальной политики. Это — законы, указы, постановления. В эту же группу вошли неопубликованные архивные документы, хранящиеся в Национальном архиве РТ (фонд Р-607 Министерства социального обеспечения РТ), материалы ряда текущих ведомственных архивов;

- федеральные и региональные целевые социальные программы;
- материалы общероссийских и республиканских социологических исследований и социологических опросов;
- материалы экспертного опроса;
- данные официальной социальной статистики.

Для достижения выдвинутой цели был привлечен обширный круг специальной литературы по теме исследования.

Репрезентативность исследования достигалась путем привлечения объемного и разнообразного источникового материала, опорой на научные методы анализа.

**Научная новизна работы** определяется как постановкой научной проблемы, так и полученными результатами. Настоящая работа — одно из первых специальных социологических исследований, в котором представлен комплексный анализ социальной политики в Республике Татарстан в переходный период (90-е гг. XX в.).

Элементы новизны исследования состоят в следующем:

- дана авторская интерпретация понятий “социальная политика”, “социальная защита”, “региональная социальная политика”, “модель региональной социальной политики”;

- предложена классификация моделей социальной политики с позиций системного анализа;

- показана специфика региональной социальной политики на примере Республики Татарстан;

- проанализирована деятельность системы управления социальной сферой в Республике Татарстан;

- выявлены и проанализированы факторы, способствующие адаптации социальной политики к особенностям региональной экономики и политики;

- определены приоритетные задачи социальной политики, которые могут быть положены в основу концепции ее развития в РТ на ближайшую перспективу;

- разработаны практические рекомендации по совершенствованию деятельности государственных и общественных организаций по социальной защите населения.

Новые научные результаты, полученные автором в ходе исследования, позволили сформулировать следующие **положения, которые выносятся на защиту**:

1. Преодолению социально-экономического и духовно-нравственного кризиса общества, обеспечению условий для всестороннего развития личности будет способствовать создание и утверждение в российском социуме *новой парадигмы взаимодействия государства и общества — социального менеджмента*, сочетающего в себе мобилизационную сущность, направленную на актуализацию экономического

потенциала населения, и патерналистскую — обеспечивающую достойный уровень жизни тем, кто нуждается в социальной защите.

2. Преобразования в социальной сфере должны идти постепенно и осторожно. Модели социальной политики, адекватной современной ситуации, должны быть присущи такие черты, как переходность характера, органическая связь социальной политики со всей системой общественных преобразований, ответственность за ее реализацию как государства, так и институтов гражданского общества, каждого гражданина.

3. Социальная политика в Республике Татарстан имеет тенденцию к превращению в либерализованную по своим общим подходам, институциональным особенностям, механизму и источникам финансирования политику. Перенос центра тяжести в решении социальных проблем на уровень региональной власти актуализирует необходимость в активизации новых субъектов социальной политики.

4. При происходящем усилении управленческой вертикали, недостаточном развитии системы горизонтальных связей в условиях материального неблагополучия основной массы населения возрастает опасность превращения общества в огромный “собес”.

**Практическая значимость** исследования определяется самой актуальностью феномена социальной политики в переходный период развития. Представленные выводы и научные рекомендации могут служить концептуальной основой для разработки социальных программ регионального и муниципального уровней, для выработки оптимальной модели социальной политики в Республике Татарстан, а также в других аналогичных регионах. Они могут быть востребованы в учебном процессе при подготовке специалистов государственного и муниципального управления, социальных работников. Содержание работы может найти применение в преподавании специальных дисциплин по социологии управления, теории управления, муниципальному и социальному менеджменту. Они окажут помощь исследователям, работающим в смежных отраслях знания — историкам, социальным психологам, социальным работникам, политологам и др.

**Апробация работы.** Основные положения и выводы диссертации отражены в 11 публикациях. Они были положены в основу докладов и выступлений автора на республиканских научных и научно-практических конференциях: “Межэтнические и межконфессиональные отношения в Республике Татарстан” (1993, Казань), “Власть и общество: грани взаимодействия” (1996, Казань) “Социальное управление: теория и практика” (1997, Казань), “Система ценностей российской национальной политики” (1998, Казань), на международном семинаре “Социально-политические аспекты федерализма: модель Татарстана” (1998, Казань), на межрегиональной научно-практической конференции “Гражданское общество, государственная власть и местное самоуправ-

ление" (2001, Казань). Диссертация обсуждалась на кафедре государственного управления, истории и социологии КГТУ и была рекомендована к защите.

**Структура и объем диссертации.** Работа состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованной литературы и приложения. Библиографический список включает 296 названий. Объем диссертации 172 страницы компьютерного текста.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во **ВВЕДЕНИИ** обосновывается актуальность, степень научной разработанности темы, формулируются цель и задачи диссертации, определяются методологические основы работы, анализируются ее источниковая и эмпирическая база, определяется научная и практическая значимость результатов исследования.

В **первой главе "Концептуальные основы социальной политики"** определяется содержание исходных категорий исследования, существенные и типологические особенности феномена социальной политики.

*Первый параграф "Сущность и механизм реализации социальной политики"* содержит категориальную разработку данного феномена. Необходимость уяснения специфики социальной политики общества переходного периода потребовала решения ряда методологических проблем и, прежде всего, исследования сущности, целей и функций социальной политики, а также механизма ее формирования и реализации.

За последние двадцать лет само понятие "социальная политика" претерпело изменения, наполнившись новым содержанием. Важнейшим итогом "перестройки" стало выделение социальной политики в качестве ведущего, главного направления всех социально-экономических преобразований.

Ключевой вопрос социальной политики — формулирование цели, поскольку она определяет ее важнейшие ориентиры. Социальная политика призвана обеспечивать удовлетворение далеко не всяких жизненных потребностей людей, а лишь тех, которые они не могут в силу объективных обстоятельств обеспечить без помощи государства. В отношении же тех потребностей, которые люди могут и должны удовлетворять самостоятельно, ее роль заключается лишь в том, чтобы создавать благоприятные условия, позволяющие индивидам решать свои проблемы. Таким образом, при разработке социальной политики с необходимостью встает вопрос о социальных приоритетах.

Важнейшим принципом реализации социальной политики является формирование системы общезначимых для большинства населения социальных ценностей и социальных стандартов, а основу ее должны составлять солидарность общества, сокращение уровня обездоленности населения, преодоление эгоизма отдельных его слоев. Социальная политика должна строиться на соблюдении критериев социальной безопасности, к которым относятся такие показатели, как масштаб естественной убыли населения, продолжительность жизни, здоровье населения, детская смертность, масштабы поляризации доходов, доли безработных и т.п.

При исследовании механизма формирования и реализации социальной политики было обращено внимание на его сложную интегративную структуру, которая испытывает влияние многих факторов (особенность экономического и политического устройства, права, социальных стандартов, культурных образцов, психологического склада населения и пр.). Основными элементами этого механизма являются объект и субъекты социальной политики, а также система нормативно-правовых актов и сама практическая деятельность по ее реализации.

Интегральным объектом социальной политики выступает социальная сфера общества, которая представляет собой динамически сложную систему, состоящую из нескольких подсистем (инфраструктурные образования, социальные институты, население и т.п.). Смысл управления социальной сферой заключается в координации, гармонизации фундаментальных взаимодействий, совершенствовании структуры этого сложного системного образования.

Под субъектами социальной политики подразумеваются все те органы, учреждения и организации, которые должны осуществлять ее цели. Исходя из тезиса о многосубъектности социальной политики с точки зрения ее организации и опираясь на опыт развития зарубежных стран, в работе формулируется вывод о том, что государство перестает быть доминирующим субъектом социальной политики, а его роль подкрепляется деятельностью множества институтов гражданского общества, которым государство делегирует широкие полномочия.

Цели социальной политики достигаются использованием ее субъектами законодательной и нормативной базы. И, наконец, важнейшим элементом механизма формирования социальной политики является сама практическая деятельность, направленная на ее реализацию, на обеспечение принятых социальных программ и решений. Она осуществляется на базе организаций социальной сферы.

Реализация социальной политики во всех ее аспектах, применительно к любой категории граждан означает осуществление их социальной защиты. О недостаточной теоретической разработанности проблемы социальной защиты свидетельствует тот факт, что сам термин

пока не получил четко обозначенных границ и объема содержания. Представляется спорной широко распространенная трактовка социальной защиты как системы действий по отношению лишь к наименее обеспеченным категориям населения и заключающейся в предоставлении им материальной поддержки. Однако вызывает сомнение и чересчур расширительная трактовка социальной защиты как использование общественного потенциала, сил и средств, которыми располагает общество, на поддержку всех слоев населения. На наш взгляд, следует говорить о системе социальной защиты населения, которая представляет собой не отдельные экономические, социальные и правовые гарантии, а их совокупность, служащую основой соблюдения важнейших социальных прав (предоставление оптимальных условий жизни, поддержание всей системы жизнеобеспечения личности, различных групп населения).

Во втором параграфе *“Модели социальной политики”* на основе применения сравнительно-исторического и типологического методов исследования дан анализ существующих моделей социальной политики.

Предложенный в работе системный подход к выделению моделей социальной политики, предполагает учет таких параметров, как содержание и характер ее общественных целей; меры комплексности и набора объектов; принципов распределения, заложенных в социальных программах; тенденций развития материальной базы этих программ. В зависимости от особенностей реализации названных критериев, сегодня можно дифференцировать три основные модели социальной политики: сильную (эффективную), которая характерна для социальных государств Западной Европы; умеренную социальную политику неоконсервативного толка (США, Япония) и неэффективную социальную политику, характерную для стран, подобных России, переживающих период глубочайшего кризиса.

Модель, адекватная сегодняшней ситуации России, должна обладать несколькими существенными характеристиками. Во-первых, она должна носить переходный характер и тем самым включать в себя как элементы старого, так и ростки будущего. Преобразования в социальной сфере должны идти постепенно и достаточно осторожно. Во-вторых, социальная политика и отражающие ее меры должны не просто сочетаться с экономическими реформами в целом, а выступать органической составной частью всех общественных преобразований. В-третьих, особое значение с точки зрения формирования социальной политики в переходный период имеет определение ее субъекта и объекта. Учитывая то, что реформы были инициированы сверху, социальная активность и подготовленность к ним населения в условиях неразвитости институтов гражданского общества очень низки, особую роль в

осуществлении социальной политики должно играть государство. В четвертых, важнейшим аспектом государственной социальной политики в переходный период является проблема разграничения функций между центральными и местными органами власти и формирования региональной социальной политики.

**Вторая глава “Региональная социальная политика: опыт Татарстана”** посвящена анализу особенностей осуществления социальной политики в одном из субъектов Российской Федерации — Республике Татарстан.

*В первом параграфе “Особенности региональной социальной политики”* рассматривается содержание категории “региональная социальная политика”, выявляются функциональные и типологические особенности данного феномена. Отмечается, что необходимо различать понятия “региональная социальная политика государства” и “региональная социальная политика”, понимаемая как социальная политика самого региона. В первом случае речь идет об одном из направлений общегосударственной политики, связанном с выявлением характерных черт развития регионов и созданием механизмов регулирования их взаимоотношений с федеральным центром. Во втором — о системе принципов, методов и мероприятий органов власти субъектов Российской Федерации, направленных на обеспечение достойного уровня жизни населения в регионах.

На протяжении последнего десятилетия местные власти стали выработать свои модели региональной социальной политики, собственные механизмы ее реализации. К преимуществам региональной социальной политики относятся ее большая конкретность, адресность, многосубъектность. Кроме того, она способствует развитию, укреплению организационной целостности региона как территориального образования. Однако эти преимущества региональной социальной политики не проявляют себя автоматически. В настоящее время возросло число регионов, не способных самостоятельно обеспечивать проживающему на их территории населению даже социального минимума.

В этих условиях все более актуализируется необходимость совершенствования механизма бюджетных отношений федерального центра и регионов. Стратегия социальной политики государства должна наполниться новым концептуальным содержанием, что предполагает подход к ней как к триединой системе. Это предусматривает как тесное взаимодействие и дифференциацию усилий федерального, регионального и местного уровней, так и определение границ их взаимной ответственности. Необходимое согласование социальной политики центра и регионов возможно при условии выполнения современной социальной политикой функции социального менеджмента. Система управления социальной сферой в таком понимании характеризуется органическим

единством деятельности федеральных органов с самодеятельностью на местах таким образом, чтобы последние принимали разработки первых и включались в осуществление программ центра.

*Второй параграф главы "Стратегия управления социальной сферой в Республике Татарстан"* посвящен анализу феномена "модели Татарстана". Прослеживаются основные этапы разработки республикой адекватных путей решения социальных проблем. На начальном этапе переходного периода, когда стала оформляться модель "мягкого вхождения в рынок", приоритетным направлением социальной политики становится совершенствование дотационно-распределительного механизма социальной защиты. На втором — с принятием "Программы адресной социальной защиты населения Республики Татарстан" (1993 г.) — основное внимание занимает помощь слоям населения, которые обладают наименьшими адаптивными возможностями.

Разработанная на этом этапе концепция социальной защиты населения, несмотря на ее важную роль в недопущении обвального обнищания граждан, в экономическом отношении была несостоятельна. В известном смысле, она носила популистский характер. Это был путь пассивного поведения государства, нацеленный на искусственное сдерживание цен и увеличение дотаций по всем направлениям.

На третьем этапе переходного периода обозначился иной путь построения социально-ориентированного рыночного хозяйства, нацеленный на высокие доходы всех граждан, основанный на активности и предприимчивости, проявляемой трудоспособным населением республики. Эта новая доктрина была сформулирована в "Программе социально-экономического прогресса Республики Татарстан" (1996 г.). Анализ Программы позволил заключить, что социальная политика в Татарстане превращается в либерализованную по своим общим подходам, институциональным особенностям, механизму и источникам финансирования.

Татарстан, таким образом, в числе первых среди регионов Российской Федерации предложил собственную развернутую научно-обоснованную концепцию социально-экономического развития и реформирования общества, рассчитанную на долгосрочную перспективу.

В работе дается анализ действующей системы управления социальной сферой Республики Татарстан, которая представляет собой довольно сложную структуру. Ее сложность задается состоянием самой социальной сферы как самоуправляемой, динамичной системы, включающей ряд подсистем, образующих органическую целостность. Опора на широкий круг источников, включая и архивные материалы, позволила проследить эволюцию социальных служб региона, показать их вклад в решение широкого круга социальных проблем. Анализ направлений практической деятельности по реализации социальной политики в ра-

боте проведен на основе широкого круга разработанных законодательным органом соответствующих законов, указов, постановлений, принятых правительством целевых программ.

Перенос центра тяжести в решении проблем социальной сферы на уровень региональной и местной власти актуализирует необходимость активизации новых субъектов социальной политики. Спецификой функционирования организаций социальной сферы в Республике Татарстан является то, что они создаются и управляются государственными органами, а также органами местного самоуправления, которые финансируют все виды социальных гарантий, льгот и компенсаций из соответствующих бюджетов. В республике происходит усиление вертикали при недостаточном развитии системы горизонтальных связей, которые должны представлять собой структуры социального менеджмента. Среди организаций социальной сферы приоритетное развитие должны получить: система внебюджетных социальных фондов, негосударственные пенсионные фонды, страховые и инвестиционные компании, кассы взаимопомощи, благотворительные фонды, некоммерческие партнерства и др. Развитие этих структур позволит избежать опасности превращения общества в огромный "собес", когда функцией все увеличивающегося количества государственных организаций социальной сферы становится перераспределение материальных благ.

В числе важнейших целевых программ, выполнивших функцию конкретизации положений Программы социально-экономического прогресса, назовем такие, как "Газификация жилого фонда", "Ветхое жилье", "Республиканская программа государственной поддержки молодых семей в приобретении жилья", "Занятость", "Дети Татарстана", "Дети-сироты", "Охрана здоровья матерей и детей", "Профилактика детской инвалидности" и пр.

В работе показывается, как с учетом конкретной экономической обстановки в республике принимались меры по стабилизации доходов, обеспечению занятости населения, сохранению основных социальных институтов, обеспечивающих воспитание, образование и оздоровление детей и взрослых, действующих льгот гражданам республики, в том числе ветеранам войны и труда. В большинстве городов и районов Татарстана разрабатывались и за счет местных бюджетов реализовывались местные программы социальной защиты тех слоев населения, которые в силу объективных причин находятся в особо тяжелом положении. Отрабатывался механизм, обеспечивающий адресность оказываемой помощи с учетом доходов семьи.

При позитивной в целом оценке деятельности сложившейся в Республике Татарстан системы социальной защиты, в работе подчеркивается, что все же она не стала достаточно эффективной, и в силу, прежде всего, бюджетных проблем не удалось выполнить в полном объеме

положения законов РТ "О прожиточном минимуме", "О минимальной заработной плате" и "О минимальном потребительском бюджете". В изучаемый период снижалась доля зарплаты в доходах населения, возросла социальная дифференциация. В последние годы снизилось потребление по всем основным категориям продовольственных товаров. По данным Госкомстата РТ на 2000 г., ниже прожиточного минимума живет каждый пятый житель республики. Прожиточный минимум в РТ на душу населения на ноябрь того же года составил 842, 4 руб., против 1031 руб. в Республике Удмуртия, и 979 руб. в Самарской области. В республике нарастает тенденция к естественной убыли населения. Только 50 % молодых семей имеют детей.

Результаты проведенного автором вторичного анализа республиканских социологических исследований и мониторинговых социологических опросов (1997 г., 2000 г. и 2001 г.) показали, что социальное самочувствие жителей республики отражает беспокойство по поводу роста цен, безработицы, особенно среди женщин и молодежи, увеличения наркомании и преступности. По данным мониторинговых социологических опросов в 2000 г., политика "мягкого вхождения в рынок" и программа адресной социальной защиты получили одобрение только у 15,1 % и 18,8 % респондентов соответственно. Большинство респондентов высказали убеждения в целесообразности такой политики в области социального обеспечения, которая предусматривает поддержку только тех, кто не может себя обеспечить самостоятельно (66,4 %). Примечательно, что это мнение высказано на фоне того, что свое материальное положение смогли оценить как «скорее хорошее» только 8,9 % респондентов, как «удовлетворительное», — 50,3 %, как «неудовлетворительное» — 38,7 %<sup>1</sup>. Приведенные данные, таким образом, свидетельствуют о довольно высоком уровне социального неблагополучия. Во многом это связано не только с тем, что действующая система социального обеспечения не может предоставить гражданам достаточных гарантий для поддержания достойного жизненного уровня, но и с объективными и субъективными трудностями адаптации людей к рыночным реалиям.

Правительство РТ пока вынуждено предпринимать меры, диктуемые ситуацией и способные самортизировать социальные перегрузки и напряженности, вызываемые продвижением к рыночной экономике.

Перед республикой стоит не просто задача совершенствования системы социальной защиты населения, представляющей собой совокупность принципов, правил, методов, законодательно закрепленных

---

<sup>1</sup> См.: Отчет по исследованию электоральной ситуации в г. Казани перед выборами президента Республики Татарстан. Казань, 4-5 марта 2001 г. // Архив Аппарата президента Республики Татарстан.

экономических, правовых и социальных гарантий, обеспечивающих соблюдение важнейших социальных прав. По существу, речь идет о выработке современной концепции социальной политики и механизмов ее реализации. Принципиально новым ее направлением должна стать ориентация на развитие мобилизационной функции формирующегося гражданского общества.

Результаты работы позволили сформулировать некоторые практические рекомендации, направленные на совершенствование деятельности государственных и общественных организаций Республики Татарстан по социальной сфере. Применяя методы социального прогнозирования и проектирования, исходя из результатов проведенного экспертного опроса, автор определяет основные направления совершенствования татарстанской модели социальной политики. Среди наиболее важных перспективных задач:

- усиление взаимодействия социальной и экономической политики на основе социальной ориентированности последней. Это предполагает ориентацию республики на более полную занятость, на поддержку малого и среднего бизнеса, повышение мотивации труда, личной заинтересованности трудящихся, рост заработной платы и предпринимательских доходов;

- повышение эффективности расходования бюджетных средств за счет перехода к конкурсному финансированию социальных проектов;

- усиление страховых принципов социальной политики;

- увязка материального положения населения с размерами его взносов, а также платежей работодателей и государства на компенсацию утраты доходов в связи с наступлением страховых случаев;

- обеспечение всему населению минимальных социальных гарантий в жилье, образовании, охране здоровья и пр., а наиболее социально уязвимым слоям – адресной социальной поддержки от государства, предпринимателей, общественных объединений, семьи;

- создание эффективной системы общего и профессионального образования, подготовки и повышения квалификации работников и др.

Социальная политика в Татарстане должна стать системой социального партнерства, предполагающей союз всех заинтересованных в ее результатах сторон, что станет гарантией развития ее крепкой финансовой и экономической базы. Это будет способствовать трансформации социальной политики государства в социальный менеджмент.

**Заключение** содержит основные выводы и рекомендации, перспективы дальнейшего исследования проблемы.

Основные положения диссертации нашли отражение в следующих публикациях автора:

1. Терентьева И.В. О состоянии и перспективах развития этнокультурной и религиозной ситуации в Республике Татарстан // Межэтнические и межконфессиональные отношения в Республике Татарстан: материалы научно-практической конференции. В 2 ч. – Казань, 1993. Ч. 1. – С. 4–7.

2. Терентьева И.В. Сверяясь с жизнью // Информационно-методический бюллетень. – Казань, 1995. – № 2 (август). – С. 5–9.

3. Терентьева И.В. К разработке концепции национально-государственных интересов Республики Татарстан // Информационно-методический бюллетень. – Казань, 1995. – № 3 (ноябрь). – С. 9-12.

4. Терентьева И.В. Актуальные проблемы реализации социальной политики: содержание, направленность, формы и методы // Информационно-методический бюллетень. – Казань, 1996. – № 8 (ноябрь). – С. 10-18.

5. Терентьева И.В. Актуальные проблемы социальной политики Республики Татарстан // Социальное управление: теория и практика. Тезисы докладов и сообщений республиканской научно-практической конференции. – Казань, 1997. – С. 7-8.

6. Терентьева И.В. Татарский мир: Информационно-статистический справочник / Сост. Терентьева И.В., Фокин А.В., Баширова Ф.Т. – Казань, 1997. – 201 с.

7. Терентьева И.В. Женщины о себе и о своей жизни // СОЦИС. – М, 1998. – № 11. – С. 128-130.

8. Терентьева И.В. Концептуальные основы национальной политики Республики Татарстан // Система ценностей российской национальной политики: материалы научно-практической конференции. – Казань, 1998. – С. 5-9.

9. Терентьева И.В. Межнациональное и межконфессиональное согласие в Татарстане // Современные российские реформы: проблемы национального возрождения и развития. – Казань, 1999. – С. 7-10.

10. Терентьева И.В. Общественно-политическая ситуация и задачи служб по связям с общественностью и средствам массовой информации на современном этапе // Актуальные проблемы внутренней политики Республики Татарстан на современном этапе. – Казань, 2000. – С. 5-14.

11. Терентьева И.В. Социальная политика государства в период становления гражданского общества // Гражданское общество, государственная власть и местное самоуправление: Материалы межрегиональной научно-практической конференции. – Казань, 2001. – С. 18-25.



Лицензия № 0230 от 3.04.98 г.  
Бумага офсетная. Печать офсет.  
Усл. печ. л. 1,25. Тираж 100 экз. Заказ Д-250.

Отпечатано в типографии ГУП ЛИК «Идел-Пресс»,  
420066, г. Казань, ул. Декабристов, 2.



200