

УДК 304.4

СОЦИОЛОГИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

*Е. А. Морозова, Т. А. Бельчик, О. В. Головина, О. П. Кочнева, О. И. Лузгарева,
А. В. Мухачева, Е. Я. Пастухова, А. В. Сухачева*

SOCIOLOGICAL ASSESSMENT OF SOCIAL POLICY EFFECTIVENESS ON REGIONAL AND MUNICIPAL LEVEL

*E. A. Morozova, T. A. Belchik, O. V. Golovina, O. P. Kochneva, O. I. Luzgareva,
A. V. Mukhacheva, E. Y. Pastukhova, A. V. Sukhacheva*

Работа выполнена по гранту РГНФ № 11-13-42001.

В статье представлены краткие итоги исследовательского проекта (грант РГНФ № 11-13-42001), цель которого заключалась в разработке методологических, методических и организационных основ социологической оценки результативности социальной политики на уровне региона и муниципалитета. Опираясь на системный подход, авторы дали определения социальной политики в целом, региональной, муниципальной социальной политики и ряд других категорий, предложили авторский вариант структурирования социальной политики, перечня основных направлений, в соответствии с которым и велось эмпирическое изучение соответствующего объекта. Комплексный подход изучения результативности социальной политики опирается на систему статистических показателей и социологическую методику, которые позволяют не только охарактеризовать каждое направление социальной политики, но и получить интегральные показатели по ним и по социальной политике в целом. Собранный статистический материал по России, Кемеровской области, муниципальным образованиям и результаты проведенного социологического исследования дали возможность сделать выводы о позитивных и негативных тенденциях в реализации социальной политики в Кемеровской области и одном из ее городов, а также сформулировать рекомендации по ее совершенствованию.

The article presents summarized results of the research project; its aim was the development of methodological, methodical, and organizational basis of sociological assessment of social policy effectiveness on regional and municipal levels. Relying on systematic approach, the authors gave definition of the social policy, regional and municipal social policies and some other terms, proposed the own variant of social policy structuring, list of guidelines according to which the relevant object was studied empirically. Complex approach of studying of social policy effectiveness is based on the system of statistical indicators and sociological methods that allow not only to characterize every social policy guideline but also to obtain integrated indices of these guidelines and of the social policy as a whole. Statistical material gathered in Russia, the Kemerovo region, municipal entities, and the results of the conducted sociological study gave opportunity to draw conclusions about positive and negative trends in implementation of social policy in the Kemerovo region and in one of the towns, as well as to prepare recommendations on social policy development.

Ключевые слова: социальная политика, социологическая оценка, статистический показатель, результативность, регион, муниципальный уровень.

Keywords: social policy, sociological assessment, statistical indicator, effectiveness, region, municipal level.

Социальная политика является составной частью политики любого государства, региона, муниципального образования и представляет собой сложное общественное явление, научный анализ которого целесообразно осуществлять на основе системного подхода. Первым шагом в исследовании сложных социальных объектов, коим, безусловно, является социальная политика, должно стать рассмотрение соответствующего категориального аппарата, в частности, понятия «социальная политика» и его содержательного наполнения. На наш взгляд, под социальной политикой следует понимать концептуальные подходы и деятельность по регулированию социальной сферы общества и ее развития.

Опираясь на общее понимание социальной политики, можно определить региональную и муниципальную социальную политику, но их следует отличать от социальной политики в регионе и муниципальном образовании. В данных случаях важно

указание на субъекты социальной политики – те силы, с помощью которых она разрабатывается и реализуется.

Региональная социальная политика – это концептуальные подходы федеральных органов власти и неформальных институтов и их практическая деятельность, направленная на управление и развитие социальной сферой регионов. Социальной политикой в регионе следует считать совокупность концептуальных основ и реальных мер по совершенствованию социальной сферы со стороны региональных органов власти, производственных и общественных организаций с учетом региональной специфики и региональной социальной политики.

Под муниципальной социальной политикой понимается система формируемых федеральными и региональными органами власти и негосударственными общественными институтами концептуальных разработок и практических мероприятий по их

внедрению с целью совершенствования условий жизнедеятельности населения муниципальных образований и регулирования социального развития местных сообществ. Социальная политика в муниципальном образовании – это совокупность концептуальных разработок и практических мероприятий по ее реализации с целью повышения качества жизни населения, обеспечения его социального развития, осуществляемых органами местного самоуправления и негосударственными общественными институтами с учетом особенностей данного муниципального образования и муниципальной социальной политики.

К основным системным элементам социальной политики (любого уровня) относятся: субъекты и объекты; концептуальные элементы (принципы, функции, цель и задачи, модель); направления социальной политики; механизмы (формы и методы реализации, нормативно-правовое, экономическое и организационно-управленческое обеспечение, конкретные меры); обратная связь (подсистема статистического и социологического мониторинга) и другие.

Социальная политика имеет весьма широкую сферу применения, затрагивая самые различные стороны жизни людей. Чтобы детальнее определить предметную область социальной политики, необходимо выделить ее направления. Специалисты называют различные направления социальной политики, используя для этого разные основания и степень дифференциации. При этом большинство направлений в разных классификациях повторяются. Чаще всего используются два основных критерия для дифференциации направлений социальной политики – сферный и объектный. Для целей нашего исследования был избран сферный подход и выделены следующие направления социальной политики: здравоохранение; образование; культура, спорт, досуг; жилищно-коммунальная сфера; социально-трудовые отношения; экологическая политика; социальная защита; семейно-демографическая политика; правоохранительная деятельность; доходы и материальное благосостояние.

Оценка результативности социальной политики опирается на общеметодологические подходы к оценочной деятельности, которая является объектом междисциплинарного изучения. Само понятие «оценка» многозначно и имеет несколько толкований. Анализ данного понятия в разных науках показал, что под оценкой ученые понимают, во-первых, дисциплину (оценочная деятельность как теория и определенная наука, методологические основы оценки); во-вторых, определенную концепцию (систему мнений, суждений или отзывов о чём-либо, концептуальную картину мира); в третьих, функцию управления и методический инструмент управления (средство воздействия на подчиненных и элемент обратной связи); в-четвертых, действие, деятельность, совокупность социальных умений, процесс; в-пятых, диагностику личности и самооценку; в-шестых, процесс установления уровня качества; в-седьмых, экспертизу, в том числе экспертизу качества товаров и услуг.

Организовать оценивание означает обеспечить измерение свойств объекта, явления, деятельности,

процесса и т. п. Разные ученые выделяют различные виды оценок. На наш взгляд, прежде всего, необходимо выделить оценки по дисциплинарной направленности, т. е. исходя из соответствующего определенной науке аппарата оценивания: экономические оценки, философские, психологические, педагогические, политологические, лингвистические, социологические.

Под социологической оценкой мы понимаем результат измерения с помощью определенных индикаторов характеристик какого-либо объекта, полученный социологическими методами, применяемый в социальном управлении как элемент обратной связи для определения его (например, социальной политики) результативности. Параметры социологической оценки могут выбираться с таким расчетом, чтобы можно было количественно оценить их состояние с помощью доступных показателей – индикаторов оценки. При подборе индикаторов оценки исследователь осуществляет переход от теории к эмпирии, т. е. к разработке анкеты, плана интервью, схемы эксперимента и к сбору данных. В итоге мы получаем числовую или знаковую модель некоторых выделенных в результате проведенного качественного и количественного (статистического) анализа сторон эмпирической системы социальной политики – показателей и оценок её результативности.

Анализ существующей исследовательской практики показал, что чаще изучается не весь комплекс элементов, входящих в состав социальной политики, а ее отдельные составляющие. К ним относятся уровень, качество жизни, особенности развития человеческого потенциала, социальное самочувствие, социальное настроение населения и т. д. В зависимости от эмпирической базы исследования все подходы можно поделить на статистические и социологические. Целью статистических подходов является, как анализ отдельных показателей, так и расчет интегрального показателя (индекса) качества, уровня жизни или обобщенный анализ условий, влияющих на изучаемые компоненты социальной политики. Социологические подходы дают возможность получить качественную и количественную информацию, которая недоступна для других исследовательских методов. Однако области использования социологических методов обычно ограничиваются отдельными городами, районами, регионами. Это не позволяет вести масштабный сравнительный анализ во времени и пространстве.

На наш взгляд, для более полного и глубокого анализа состояния и результативности социальной политики целесообразно применять комплексный подход, сочетающий статистические и социологические индикаторы, например, использованный авторами для мониторинга качества жизни населения Кемеровской области [1]. Разработка системы показателей для комплексного изучения социальной политики на региональном и муниципальном уровнях аккумулирует теоретические основы ее анализа, кратко рассмотренные выше.

Ориентируясь на критерии доступности, сравнимости, однозначности, непротиворечивости, достоверности, интерпретируемости статистической ин-

формации, для анализа результативности социальной политики на региональном уровне использовалось 62 показателя. На муниципальном уровне сохранить эту же систему показателей не удалось, так как по многим показателям статистика не ведется, доступные сведения разрознены. В итоге для оценки результативности социальной политики на муниципальном уровне были отобраны 30 показателей. Используя федеральные, региональные и муниципальные статистические данные, были собраны показатели за 2009 и 2010 гг.

Для агрегирования статистических данных и получения окончательной оценки результативности социальной политики была разработана соответствующая методика, которая заключается в следующем. Результативность социальной политики определяется изменением показателей в динамике за определенный период (в настоящем исследовании это 2009 и 2010 гг.). В качестве показателей динамики рассчитываются темпы роста всех исследуемых показателей, учитывая, что их изменение может по-разному влиять на результативность социальной политики. Так, рост численности врачей на 10000 человек населения положительно влияет на результативность социальной политики, а рост материнской смертности – отрицательно. В предлагаемой системе для всех показателей была определена их сущностная характеристика. В целом в массиве данных, характеризующих региональный и государственный уровень, 20 показателей, снижение которых положительно влияет на результативность социальной политики, и 42 показателя, увеличение которых положительно влияет на результативность социальной политики. Таким образом, первым шагом в обработке данных является расчет темпов роста (снижения) по всем собранным показателям.

На втором этапе анализа статистических показателей экспертным путем были разработаны критерии, в соответствии с которыми то или иное изменение статистического показателя интерпретируется с точки зрения результативности социальной политики, и принята соответствующая шкала. В ходе статистической обработки каждому показателю в соответствии с разработанными критериями присваивалось количественное значение результативности (от -2 до +2). Обработка статистических данных проводилась с помощью программного продукта IBM SPSS.

В итоге из 62 показателей более 30 % показателей за исследуемый период отразили неизменность результативности социальной политики, еще 22 % показателей отразили негативную тенденцию, 45 % показателей положительно повлияли на рост результативности социальной политики.

По статистическим данным наибольшие положительные изменения произошли в группе показателей, характеризующих социальную защиту населения. Самые большие отрицательные изменения произошли в группе статистических показателей «демография и семейная политика». Такому результату способствовало снижение характеристик миграционного прироста, увеличение количества выбывших из региона. В группе показателей, характеризующих социально-трудовые отношения, по которым также зафиксиро-

вана отрицательная динамика, негативные оценки объясняются снижением числа трудоустроенных государственными учреждениями службы занятости, ростом числа пострадавших от несчастных случаев, а также ростом числа работников, пострадавших от несчастных случаев со смертельным исходом.

Наибольший положительный эффект (на основе темпов роста) в результативность социальной политики на региональном уровне внесли следующие показатели: рост числа компьютеров на 100 обучающихся в вузах; снижение коэффициента напряженности на рынке труда; снижение удельного веса тяжких и особо тяжких преступлений в общем объеме.

После определения результативности социальной политики на основе темпов изменения показателей на федеральном уровне и на региональном уровне было проведено сопоставление соответствующих данных, которое позволило углубить сравнительный анализ. Причем сделано это было по десяти выделенным направлениям социальной политики.

Данный анализ показал, что по большинству изученных сфер произошли положительные изменения – самые существенные по социальной защите населения. Негативная динамика на обоих уровнях зафиксирована по семейно-демографической политике. Однако есть направление, где получились разнонаправленные изменения – социально-трудовые отношения (на федеральном уровне показатель со знаком плюс, на региональном – со знаком минус). Еще по двум направлениям похожая ситуация: в сфере образования в Кемеровской области нулевой показатель результативности, по России – отрицательный; по экологии – наоборот.

Назовем те направления социальной политики, где по Кемеровской области получены более высокие оценки, чем по России, и более низкие. В первом случае это жилищно-коммунальная сфера, семейно-демографическая политика, обеспечение правопорядка, образование и, особенно, спортивно-культурно-досуговая сфера; во втором – здравоохранение, экология и, особенно, социально-трудовые отношения.

Что касается статистического анализа результативности социальной политики муниципального уровня, то он аналогичен анализу на региональном уровне. Но в качестве сравнительной статистической базы более высоко уровня берутся не федеральные, а региональные данные.

Итак, сформированная система статистических показателей является первичной базой для объективной комплексной оценки результативности социальной политики на региональном, муниципальном уровнях. Однако следует помнить, что имеющиеся статистические данные весьма ограничены, зачастую вызывают сомнение в достоверности, слабо сопоставимы из-за разноплановости единиц измерения, публикуются с большим опозданием. А на муниципальном уровне большинство из них просто отсутствуют. Все это обуславливает необходимость и целесообразность использования социологических оценок результативности социальной политики и разработки соответствующей системы показателей и методики.

При разработке методологических, методических и организационных подходов социологической оценки результативности социальной политики в региональных и муниципальных образованиях использовался системный подход, что позволяет оценить их ретроспективное, ситуативное и перспективное состояние, как достижения, так и недостатки, как характеристики отдельных направлений и механизмов социальной политики, так и её объектов и субъектов. Кроме этого, разработанная социологическая методика предусматривает деление показателей на три вида: общие, результирующие и деятельностные. Общие показатели – это характеристики общего положения дел в здравоохранении, образовании, жилищно-коммунальной сфере, социальной защите населения, сфере культуры, досуга и спорта, семейной и демографической политике, состоянии экологии, трудовой сфере и работе правоохранительных органов; деятельностные индикаторы показывают, как работают те или иные структуры в рамках исследуемой проблемы в изучаемых направлениях; по результирующим показателям можно оценить конечный результат этой деятельности (в качестве результирующих показателей лучше всего брать сравнительные – с эталоном, определенным периодом, соседними объектами или средними значениями).

В предложенном авторами социологическом инструментарии предусмотрены такие вопросы-индикаторы, как оценка современного состояния названных направлений социальной политики, как минимум, по трем аспектам (общие, ситуативные показатели), сравнение этих направлений в разных муниципальных образованиях региона (результирующие, ситуативные), удовлетворенность работой муниципальных органов власти (деятельностные, ситуативные, оценка субъектов социальной политики), оценка изменений, произошедших за последние 2-3 года в изучаемых сферах (результирующие, ретроспективные), определение уровня жизни населения (общие и результирующие, ситуативные), удовлетворенность респондентов отдельными сторонами своей жизни (результирующие, ситуативные), мнение об основных причинах недостаточной эффективности социальной политики (показатели проблем, недостатков), выбор наиболее приоритетных направлений социальной политики в ближайшие годы (перспективные), определение категорий населения, в наибольшей степени нуждающихся в социальной поддержке (объекты социальной политики), оценка механизмов реализации социальной политики. Всего методика содержит 75 вопросов плюс социально-демографический блок.

Кроме традиционного количественного и сравнительного анализа ответов респондентов на вопросы разработанной анкеты в соответствии с поставленными задачами, методика предусматривает расчет агрегатных показателей, которые комплексно характеризуют состояние той или иной сферы и социальной политики в целом. Также она предполагает интегральную оценку по подсистемам общих, деятельностных и результирующих показателей; ретро- и ситуативным показателям. При этом показатели рассчитываются по пятибалльной шкале, где 1 – ми-

нимальное значение, а 5 – максимальное, что обеспечивает сравнимость данных. Принцип получения показателей един: каждому ответу респондента присваивается оценка от 1 до 5 в зависимости от «качества» его ответа (чем положительнее ответ, позитивнее отношение человека к оцениваемому явлению, объекту, процессу, тем выше балл).

На основе разработанной методики для оценки результативности социальной политики и подготовленной инструкции в июле-августе 2012 года был организован и проведен репрезентативный анкетный социологический опрос жителей города Белово Кемеровской области. В качестве объекта исследования выступало взрослое население (18 лет и старше) города, предмета – отношение к социальной политике. Отбор респондентов осуществлялся по квотно-маршрутной выборке и охватил 400 человек. Основными признаками, обеспечивающими пропорциональность отбора элементов генеральной совокупности, стали пол, возраст, территория проживания; тип жилья. Математическая проверка полученных данных показала, что при коэффициенте доверия 0,96 ошибка выборки по общему массиву данных не превышает 5 процентов.

Результаты исследования показали, что по *общим* показателям, отражающим положение дел в соответствующих сферах в целом, лидирует такое направление социальной политики, как «обеспечение материального благосостояния» (уровень жизни) – 4,1 балла. Однако следует учесть, что набор индикаторов для расчета оценок «уровень жизни» отличается от показателей по другим направлениям социальной политики. Поэтому сравнение данного направления с другими в определенном смысле условно. Также выше среднего значения общая оценка по «образованию» (3,5); на уровне среднего значения – «здравоохранение» (3,4), «физкультура, спорт и досуг» (3,4). Самые скромные оценки достались «жилищно-коммунальной сфере» и «социально-трудовым отношениям» – по 2,9 балла.

По *деятельностным* оценкам, отражающим работу управленческих структур, лидируют «семейная и демографическая политика» (3,3 балла), «физкультура, спорт, досуг» (3,3), а также «здравоохранение» (3,2) и «обеспечение правопорядка» (3,2). В арьергарде опять оказались «жилищно-коммунальная сфера» (2,6) и «социально-трудовые отношения» (2,7). Показатель «уровень жизни» в расчете итоговой деятельностной оценки не участвовал.

Результирующие показатели (сравнительные оценки фактического состояния составляющей социальной политики и личной удовлетворенности в соответствующей сфере жизнедеятельности) колеблются от 2,8 баллов за «материальное благосостояние» до 3,5 баллов – за «семейно-демографическую политику».

Интегральные оценки по отдельным направлениям социальной политики, аккумулирующие три предыдущих показателя, на первое место вывели «уровень жизни» (3,6). Но учитывая специфику этого показателя, назовем среди более успешных сфер еще две – «социально-демографическую политику», «физкультуру, спорт и досуг». Соответствующие

оценки выше общего среднего балла – по 3,3. В конце списка оказались «жилищно-коммунальная сфера» (2,9), «социально-трудовые отношения» (2,9), а также «социальная защита населения» (3,0) и «экологическая политика» (3,0).

Итоговая оценка социальной политики (*результативность*) составила 3,2 балла, немного превысив теоретическое среднее (3 балла). На ее рост «сработала» *общая* оценка (3,4) и, прежде всего, «уровень жизни». Ниже других оказалась *деятельностная* составляющая (3,0). Чуть-чуть ниже среднего и *результатирующий* балл (3,1).

Использованная в исследовании методика позволила получить не только формализованное количественное оценивание параметров результативности социальной политики, но и содержательный анализ таких вопросов, как наиболее актуальные социальные проблемы людей; их отношение к объектам и субъектам социальной политики, используемым механизмам; социальные ожидания населения.

Заключительной стадией анализа данных явилась разработка схемы сопоставления социологических и статистических оценок результативности социальной политики (на любом уровне). В данном случае предлагается сопоставлять показатели социологической и статистической результативности и интерпретировать их. Если оба показателя совпадают (выше сред-

него значения или ниже среднего значения), то объяснение однозначно – результативность политики высокая или низкая. Но возможны различные сочетания (по одному показателю значение высокое, по второму низкое; по одному показателю среднее, по второму высокое или низкие). В данных случае требуется более тщательный и глубокий анализ и поиск причин несовпадения социологических и статистических показателей.

Полученные аналитические данные позволили сделать ряд выводов и рекомендаций. Поскольку на региональном уровне наибольшие отрицательные изменения произошли в группе статистических показателей «демография и семейная политика», а также «социально-трудовые отношения», именно эти направления социальной политики рекомендуется взять на особый контроль региональным органам управления. Особого внимания требует миграционная политика и безопасность труда.

На муниципальном уровне (город Белово) особым аспектом внимания управленцев должны стать такие направления социальной политики, как жилищно-коммунальная сфера, социально-трудовые отношения, социальная защита населения, а также экологическая политика. Именно эти направления социальной политики получили и самые низкие итоговые значения результативности.

Литература

1. Морозова, Е. А. Качество жизни населения: теория и практика социологического изучения / Е. А. Морозова; отв. ред. Е. Я. Пастухова, Б. Г. Прошкин, А. В. Мухачёва. – Кемерово: КемГУ, 2011. – 261 с.

Информация об авторах:

Морозова Елена Алексеевна – доктор экономических наук, профессор, декан экономического факультета КемГУ, 8(3842) 36-50-18, morea@inbox.ru.

Elena A. Morozova – Doctor of Economics, Dean of Economics Faculty, Kemerovo State University.

Бельчик Татьяна Алексеевна – кандидат экономических наук, доцент кафедры менеджмента КемГУ, 8(3842) 36-50-18, talbel@rambler.ru.

Tatyana A. Belchik – Ph. D. in Economics, Associate Professor of Management Department, Kemerovo State University.

Головина Ольга Васильевна – старший преподаватель Беловского института филиала КемГУ.

Olga V. Golovina – Senior Professor of Belovo Institute branch of Kemerovo State University.

Кочнева Оксана Петровна – заведующая социологической лабораторией КемГУ, 8(3842) 58-42-41, smiop@ngs.ru.

Oksana P. Kochneva – Head of Sociological laboratory, Kemerovo State University.

Лузгарева Ольга Ивановна – кандидат социологических наук, доцент кафедры менеджмента КемГУ, 8(3842) 58-42-41, luzgareva_olga@mail.ru.

Olga I. Luzgareva – Ph. D. in Sociology, Associate Professor of Management Department, Kemerovo State University.

Мухачева Анна Валентиновна – ассистент кафедры менеджмента КемГУ, 8(3842) 58-42-41, oblakkko@mail.ru.

Anna V. Mukhacheva – Teaching Assistant of Management Department, Kemerovo State University.

Пастухова Елена Яковлевна – доцент кафедры менеджмента КемГУ, 8(3842)58-42-41, peau.13@yandex.ru.
Elena Y. Pastukhova – Associate Professor of Management Department, Kemerovo State University.

Сухачева Анна Вячеславовна – аспирант кафедры менеджмента экономического факультета КемГУ, 8(3842)36-31-29, anisha86@mail.ru.
Anna V. Sukhacheva – postgraduate student of Management Department, Kemerovo State University.