

С

Направах рукописи

**ЕФИМОВ СТЕПАН ГАВРИЛОВИЧ**

**СИСТЕМА СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ В  
СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ  
(на материалах Республики Бурятия)**

Специальность 22.00.04 - Социальные структуры, социальные  
институты и процессы

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата социологических наук



Улан-Удэ - 2005

Работа выполнена на кафедре философии  
Бурятского государственного университета

**Научный руководитель:**

доктор философских наук,

профессор

**Осинский Иван Иосифович**

**Официальные оппоненты:**

доктор социологических наук,

профессор

**Данилова Зинаида Андреевна**

кандидат социологических наук

**Орлова Вера Вениаминовна**

**Ведущая организация:**

Восточно-Сибирский

государственный

технологический университет

Защита состоится 29 апреля 2005 г. в 10.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.022.01 по защите диссертации на соискание ученой степени доктора наук в Бурятском государственном университете по адресу: 670000, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24-а, конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Бурятского государственного университета"

Автореферат разослан 29 марта 2005 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
доктор философских наук,  
профессор

Д.Ш. Цырендоржиева

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Актуальность исследования системы социальной защиты в России обуславливается рядом обстоятельств. Во-первых, на современном этапе происходит пересмотр многих устоявшихся теоретических положений, выводов и оценок в анализе общественного развития и его отдельных аспектов. При этом не всегда новые подходы отличаются достаточным научным обоснованием и зачастую носят конъюнктурный характер. С другой стороны, известные теоретические положения, сложившиеся на предыдущих этапах научного поиска, не позволяют в необходимой степени раскрыть сущность происходящих изменений.

Во-вторых, изучение системы социальной защиты населения определяется необходимостью повышения ее эффективности как составного элемента единой социальной политики российского государства. Уже в середине 90-х гг. XX в. кризис существующей системы социальной защиты населения был признан одной из угроз национальной безопасности Российской Федерации.<sup>1</sup> В национальных интересах России – исключить бедность как социальное явление из жизни общества. Однако попытки в 1990-е гг. решить проблему бедности за счет введения фиксированных доплат к пенсиям и зарплатам, механического расширения различных льгот, а также другими привычными способами не привели к желаемому

<sup>1</sup> Концепция национальной безопасности Российской Федерации. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 17.12.97, №1300 // «Российская газета» от 26.12.97.

результату. Более того, в совокупности такие действия привели к консервации почти всего блока проблем, поэтому сегодня вся социальная сфера и, прежде всего, социальная защита населения, нуждается в серьезном реформировании.

В-третьих, становится очевидным, что в условиях РФ невероятно сложно, если это вообще возможно, проводить только из единого центра адекватную новым проблемам и противоречиям социальную политику. Поэтому логика развития Российской Федерации как демократического социального государства подразумевает дальнейший отказ от жесткой централизации в вопросах оперативного управления. Общефедеральная система сводится к формированию правовых основ, осуществлению необходимого контроля, а в вопросах совершенствования социальной защиты населения на первый план выходят её региональные подсистемы.

В этой связи вопросы организации и функционирования региональных подсистем социальной защиты населения, в том числе и в контексте необходимого реформирования нуждаются в строгом научном обосновании.

**Степень научной разработанности проблемы.** Вопросы функционирования социальной защиты населения как системы в нашей стране в основном находили свое отражение в плоскости практической реализации. Недостаточно уделялось внимание теоретическому осмыслению и анализу причин и возможных путей совершенствования системы.

Для большинства научных трудов советского периода по рассматриваемой тематике практически с самого начала была характерной замена понятия «социальная защита» на термин «социаль-

ное обеспечение».<sup>2</sup> При всей терминологической близости понятий существует значительная разница между ними, которая в конечном итоге определяет различия в практической деятельности. Социальная защита всегда исходит из признания существования различных постоянно действующих негативных факторов, которые формируют критические ситуации для целых социальных групп и слоев населения. В ряде случаев такие факторы изначально рассматриваются как неизбежность. При этом, данные факторы имеют не только отрицательное содержание. Например, минимальная безработица это не только постоянная социальная проблема, но действенный рычаг конкуренции на рынке труда.

Социальное обеспечение не имеет такого конфликтного предопределения, а исходит из необходимости общественной, государственной поддержки тех групп населения, которые по каким-либо причинам нуждаются в этом. При этом социальное обеспечение не направлено на устранение негативного влияния каких-либо факторов, поскольку декларируется их отсутствие в практике общественной жизни. Именно поэтому проблемы безработицы, недостаточного пенсионного обеспечения и ряд аналогичных аспектов рассматривались советскими авторами в контексте критики буржуазного государства. Акцентировано выделялись преимущества советской социалистической системы.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> См.: Ксенофонтов И.К. Состояние и развитие социального обеспечения в РСФСР. - М , 1925.

<sup>3</sup> См.: Левшин А.В. Социальное обеспечение в социалистических странах и необеспеченность престарелых и нетрудоспособных при капитализме // Социальное обеспечение за рубежом. - М., 1964; Сазонов В.С., Фогель Я.М. Создание советской системы пенсионного обеспечения // 50 лет советского социального обеспечения. - М., 1968; Болгов В. Внерабочее время и уровень жизни трудящихся. - Новосибирск, 1964; Гордон Л.А.,

Для работ данного периода также характерна прикладная направленность. В научной литературе того времени освещались в основном вопросы охраны труда, государственного социального страхования и пенсионного обеспечения трудящихся, охраны института материнства и детства. Рассматривались проблемы практического осуществления тех или иных форм социальной работы (Батыгин К.С., Кузнецов А.М., Абрамова А.А. и др.).<sup>4</sup>

Проблемы социальной защиты населения достаточно широко стали рассматриваться и обсуждаться в отечественных научных кругах в середине 1980-х гг. Причем социальная защита определялась в основном как система гарантий со стороны государства по реализации основных социальных, экономических и политических прав и свобод человека для обеспечения достойного уровня жизни.

Интерес к данной проблеме усилился в связи с распадом Советского Союза и началом широких рыночных преобразований. Те социальные процессы, которые сопутствовали этому, нашли свое отражение в работах Ракитского Б.В., Ромашева О.Е., Антильева А.Г., Щербакова В.И., Римашевской Н.М., Заславской Т.И. и других авторов.<sup>5</sup>

Клопов Э.В. Человек после работы. Социальные проблемы быта и внебоцкого времени. - М., 1972; Иванкина Т.В., Чернышева Е.Ф. Государственная помощь семьям, имеющим детей. - М., 1985.

<sup>4</sup> Батыгин К.С. Администрация и социальное страхование. - М., 1982; Батыгин К.С, Симоненко Г.С. Пособия по государственному социальному страхованию. -М., 1977; Абрамова А.А. Труд женщин. - М., 1982; Кузнецов А.М., Аксенов А.А. Охрана труда и основы законодательства о труде. - М , 1977.

<sup>5</sup> Ракитский Б.В. Стратегия благосостояния.-М.: Молодая гвардия, 1983.; Римашевская Н.М. Народное благосостояние. Тенденции и перспективы.-М.: Наука, 1993. Кузьмин С. Активная политика социальной защиты трудящихся// Экономист. -1992, №9; Ромашев О. Социальная защита трудящихся// Социс. - 1992, №11; Антильев А. Проблемы социальной

В современной России основное внимание исследователей первоначально уделялось системе информационной поддержки социальной работы, систематизации знаний общественной практики.

Заметный вклад в развитие теоретического осмысления системы социальной защиты населения внесли Холостова Е.И., Гуслякова Л.Г., Жуков В.И., Григорьев СИ., Панов А. М., Попов В.Г., Топчий Л.В., Шеляг Т.В. и другие.<sup>6</sup> В их исследованиях рассматриваются различные аспекты функционирования системы социальной защиты населения; их роль в определении социально-экономического положения населения субъектов Российской Федерации.

Развитие региональных систем социальной защиты населения изучалось в основном с точки зрения практической работы. становлению региональных систем социальной защиты населения не уделялось достаточно внимания, а именно: слабо исследованы во-

зашщищенности населения при переходе к рынку // Социально-политические науки. - 1991г.

<sup>6</sup> Антология социальной работы. - М.: Свярогъ-НВФ СПТ, 1994. -ТТЛ; 1995. - Т.2; 1995. - Т.3; Холостова Е.И. Генезис социальной работы в России. - М.: Институт социальной работы, 1995; Гуслякова Л.Г., Холостова Е.И. Основы теории социальной работы. - М.: Институт социальной работы, 1997; Теория социальной работы / Под. Ред. Холостовой Е.И. - М.: Юристъ, 1998; Теория и методика социальной работы / Под ред. Панова А.М., Холостовой Е.И. - М.: Институт социальной работы, 1998; Попов В.Г., Холостова Е.Н. Социальная политика и социальная работа. - М.: Социально- технологический институт, 1998; Социальная политика: парадигмы и приоритеты / Под общ. ред. Жукова В.И. - М.: Изд-во МГСУ «Союз», 2000; Социально-трудовая сфера России в переходный период: реалии и перспективы / Под общ. ред. Акимова А.К., Волгина Н.А. - М: Молодая гвардия, 1996; Социальная работа с пожилыми / Под ред. Демидовой Т.Е. - М.: Институт социальной работы, 1998; Володин Н. Социальная защита в регионе // Человек и труд. - 1997. - №3.

просы взаимодействия, взаимозависимости и взаимообусловленности общефедеральных и региональных составляющих системы социальной защиты населения; вопросы оптимизации управления региональными и муниципальными системами социальной защиты населения; определения эффективности работы органов социальной защиты.

**Объектом** исследования выделяется система социальной защиты населения в условиях радикальных общественных трансформаций.

**Предмет** исследования составили региональные особенности функционирования системы социальной защиты населения и возможности повышения ее эффективности в переходный период.

**Цель** диссертационной работы состоит в выявлении региональных особенностей системы социальной защиты населения (на примере Республики Бурятия) в условиях общества переходного периода. Отсюда вытекает прикладной аспект исследования, состоящий в обосновании необходимости внедрения новой модели региональной системы социальной защиты населения.

В соответствии с заданной темой определяются ее исследовательские **задачи**:

анализ сущности социальной защиты населения в условиях перехода к рыночной экономике.

выявление региональных особенностей социально-экономического развития в переходный период как основы формирования и функционирования региональной системы социальной защиты населения.

определение критериев эффективности социальной защиты населения как важных компонентов внедрения новой региональной модели.

выработка путей повышения эффективности социальной защиты населения на региональном уровне.

обоснование необходимости новой модели региональной системы социальной защиты населения.

**Гипотезы исследования.** Во-первых, автор предполагает, что становление и функционирование механизма социальной защиты населения переносит основную практическую деятельность на уровень регионов.

Во-вторых, определяющими исходными условиями формирования региональной системы социальной защиты населения выступают факторы неравномерности социально-экономического развития регионов РФ. Данное обстоятельство непосредственно определяет масштаб, количественный объем и качественное содержание социальных проблем, выступающих практическим основанием проведения социальной защиты в условиях конкретного региона.

В-третьих, в современных условиях необходимо изменить модель региональной системы социальной защиты населения. Автор предполагает, что с внедрением принципа вертикальности управления учреждениями социального обслуживания, четким разграничением полномочий между федеральными, региональными органами исполнительной власти и муниципальными органами удастся более эффективно осуществлять социальную защиту населения с максимальным охватом всех потенциальных групп в условиях конкретного региона.

В-четвертых, при всей важности внешних факторов развития региональной системы социальной защиты населения важно обеспечить и стимулировать ее внутренние возможности повышения эффективности.

**Основные положения, выносимые на защиту.** Во-первых, в диссертации определяется как базисное основание функционирования системы социальной защиты ее региональная территориальная организация;

Во-вторых, обосновывается прямая зависимость состояния социальной защиты населения от уровня социально-экономического развития, как всего государства, так и его отдельного региона;

В-третьих, на примере Республики Бурятия определяются региональные особенности функционирования системы социальной защиты населения;

В-четвертых, устанавливается и обосновывается комплекс критериев эффективности социальной защиты населения в условиях конкретного региона;

В-пятых, выявляются пути повышения эффективности региональной системы социальной защиты населения.

**Теоретико-методологическую основу** диссертационного исследования составляют общефилософские принципы анализа социальных явлений, системный, комплексный подходы к решению проблемы, а также основополагающие идеи отечественных и зарубежных авторов в области социологии, общей теории управления и теории систем как методологии управления.

Автором использовались методы структурно-функционального анализа, теории организации и управления, ана-

лиза статистических данных,  
социологических исследований.

интерпретации

В ходе исследования автором применялись и другие методы:  
а) общенаучные - сравнительный, логический, аксиологический;  
б) социологические - анкетный опрос, метод экспертной оценки, анализ документов, наблюдение и др.

**Эмпирическая база.** В качестве источников социологической информации применены статистические данные Федеральной службы государственной статистики и Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Республике Бурятия, материалы центральной и республиканской прессы. Использованы также данные социологических исследований: "Оптимизация управления социальной защиты населения на региональном уровне" (сентябрь-октябрь 2003 года, опрошено 145 экспертов, индекс исследования - ОСЗ - 03), "Эффективность деятельности системы социальной защиты населения" (январь-февраль 2004 года, N=841, индекс исследования - ЭСЗ - 04), "Проблемы миграции населения Республики Бурятия" (март-декабрь 2004 года, N=308, проведено совместно с Институтом монголоведения, буддологии и тибетологии СО РАН).

В работе также был использован личный опыт практической работы автора в сфере социальной защиты населения - более 10 лет, начиная с момента формирования органов социальной защиты населения Республики Бурятия.

**Научная новизна исследования.** Диссертация является одной из немногих работ, в которых исследована проблема особенностей государственной региональной системы социальной защиты насе-

ления. В итоге разработки темы диссертантом получены следующие результаты:

- На основе анализа современного состояния и тенденций развития социальной защиты населения предложена новая модель функционирования её региональной системы.
- Обоснована структура и предложена модель управления единой региональной системой социальной защиты населения как основы государственной системы социальной защиты населения.
- Определены критерии эффективности работы органов труда и социального развития, что позволяет рассчитывать эффективность работы органов труда и социального развития с учетом возможного увеличения числа малообеспеченных граждан, получающих помощь в результате работы органов социальной защиты населения.

**Теоретическая значимость.** Диссертантом проанализированы основные подходы и теоретические модели организации системы социальной защиты населения. В диссертационном исследовании обосновывается необходимость организации и функционирования системы социальной защиты населения в РФ с опорой на региональную структуру. Установлена система критериев оценки эффективности и определены пути ее повышения, как через внешнее воздействие, так и внутри данной системы.

**Практическая значимость** работы заключается в том, что полученные при разработке модели государственной региональной системы социальной защиты населения результаты могут быть использованы:

- структурами государственных органов власти для разработки нормативно-правовых актов в области социальной защиты населения;

-региональными и муниципальными органами исполнительной власти для совершенствования существующих структур социальной защиты и организации их практической деятельности по социальной защите населения;

-региональными и муниципальными органами социальной защиты населения для определения эффективности своей работы;

-ВУЗами для разработки спецкурсов, проведения практических занятий и семинаров в процессе подготовки и переподготовки кадров государственных и муниципальных служащих, специалистов по социальной работе.

**Апробация.** Работа обсуждена на заседании кафедры философии Бурятского государственного университета и рекомендована к защите.

Основные положения и выводы, содержащие в диссертационном исследовании, нашли свое отражение в научных публикациях автора, а также в докладах на научных конференциях: «Проблемы детства в Бурятии: состояние и перспективы» (Улан-Удэ, июнь 1996 г.); «L evolution des fonctions publiees» (Брюссель, октябрь 2000 г.); «Социальное развитие и социальная защита семьи, женщин и детей» (Улан-Удэ, август 2002 г.); «Социальная работа для пожилых людей: профессионализм, партнерство, ответственность» (Саратов, ноябрь 2002 г.).

**Структура диссертации** обусловлена характером работы и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, двух

глав, включающих шесть параграфов, заключения, библиографического списка и приложений.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**Во введении** обосновывается выбор темы, ее актуальность, определяются цель и задачи исследования, источники, использованные диссертантом при исследовании, научная новизна и практическая значимость работы.

**Первая глава «Теоретико-методологические основы исследования функционирования системы социальной защиты населения в условиях общества переходного периода»** включает три параграфа и посвящена освещению теоретических наработок изучения системы социальной защиты населения в отечественной и зарубежной литературе. Здесь также определяется теоретико-методологическое обоснование региональной организации системы социальной защиты населения.

**В первом параграфе - «Понятие социальной защиты населения»** помимо самого содержания термина, рассматривается природа возникновения и развития системы социальной защиты населения. Объективность возникновения потребности общества в наличии и действии каких-либо механизмов социальной защиты обуславливается его дифференциацией, естественным неравенством людей. Достаточно указать на воздействие возрастно-половых состояний, когда периоды детства, старости, беременности и ухода за новорожденными сами по себе ограничивают социальную активность человека. В тоже время в современном обществе необхо-

димость социальной защиты в основном определяется факторами социально-экономического порядка.

В диссертации определяется содержание понятия «социальная защита». При этом отмечается, что существует «широкая» и «узкая трактовка» данного термина. Под социальной защитой в широком смысле понимается деятельность, направленная на обеспечение процесса формирования и развития полноценной личности, выявление и нейтрализацию негативных факторов, действующих на личность, создание условий для самоопределения и самореализации человека в жизни. В узком понимании социальная защита представляет собой поддержку и оказание помощи людям в случае возникновения трудных жизненных ситуаций.<sup>7</sup>

В этом параграфе достаточно подробно рассматривается историческое развитие теоретических взглядов и практики реализации социальной защиты населения, как в нашей стране, так и за рубежом. С точки зрения автора, весь исторический опыт развития показывает, что не существует каких-то универсальных рецептов, абсолютно надежных и максимально эффективных систем или моделей организации социальной защиты населения. При резком изменении условий развития общества привычные механизмы социальной защиты могут перестать функционировать.

Соискатель констатирует, что проблема социальной защиты населения на современном этапе развития российского общества характеризуется, с одной стороны, нарастанием потребности в социальной защите, с другой - снижением финансовых возможно-

<sup>7</sup> См.: Ромашев О. Социальная защита трудящихся // Социс. - 1992, №11.

стей для их удовлетворения. Это противоречие еще более обостряется в результате постоянного снижения эффективности и объемов производства, высоких темпов инфляции, что обуславливает постоянное снижение уровня жизни значительной части населения, реальной заработной платы и пенсий, рост безработицы, что ведет к острым социальным конфликтам и представляет реальную угрозу социальной стабильности в обществе. Следовательно, нужна определенная коррекция и разрешение данных противоречий в обществе, что, в конечном счете, и призвана сделать социальная защита.

Автор приходит к выводу, что на первое место в системе социальной защиты населения должны выйти не вопросы оказания социальной помощи в самых разных ее проявлениях, а вопросы предотвращения, профилактики ситуаций, в которых необходима помочь (содействие созданию новых рабочих мест, условия и охрана труда, урегулирование коллективных трудовых споров, развитие социального партнерства).

**Во втором параграфе** - «Регион как территориальная основа организации социальной защиты населения» - обосновывается организация системы социальной защиты населения с опорой на региональное управление. Сегодня, по мнению автора, очевидно, что необходимость регионализации социальной защиты обусловлена, с одной стороны, невозможностью формирования полностью регламентированной централизованной системы в масштабе всего государства (на это влияет весь комплекс дифференциации по различным основаниям субъектов РФ), а с другой стороны, разницей проявления одних и тех же проблем в условиях различных регионов.

Исходя из анализа достаточно широкого круга исследований проблем регионального развития, соискатель утверждает, что первоначально понятие «регион» трактовалось как территория с более или менее одинаковыми природными условиями, характерной направленностью развития производительных сил на основе сочетания комплекса природных ресурсов, производительной и социальной инфраструктуры. Позднее под регионом стала подразумеваться сложившаяся территориальная общность с определенными природно-географическими, социально-демографическими условиями и органами государственной власти. В более поздних публикациях в определении данного понятия вводится фактор социальной направленности регионального развития на основе учета территориальной специфики социальных процессов.<sup>8</sup>

В связи с этим отмечается, что внутренняя неоднородность любой страны, особенно большой, придают индивидуальность развитию каждой части ее социально-территориальной структуры. Вследствие этого в общем процессе функционирования социальной структуры его особенности проявляются по регионам. При этом каждый регион является социально-территориальной общностью, которая характеризуется локализацией единых для страны общественных отношений. В результате каждый отдельный регион имеет специфические интересы в различных сферах жизни, что,

<sup>8</sup> Хорев Б.С. Территориальная организация общества: Актуальные проблемы регионального управления и планирования в СССР - М., 1981; Кожурин Ф.Д. Процесс управления. - М., 1988; Сигов В.И. Теоретические основы регионально-отраслевого управления социалистической экономикой - Л., 1989; Чумаченко Н.Г. и др. Региональное управление и научно-технический прогресс. - Киев, 1990.

в свою очередь, позволяет считать его населения специфической социальной группой.

Диссертантом установлено, что проблемы и экономического, и социального развития имеют значительные особенности своего проявления именно на уровне регионов. Сложившаяся структура производства и социальная инфраструктура советского государства были сориентированы на реализацию общегосударственных задач. Изменение условий общественного развития в 1990-е гг. привело к усилению дифференциации различных территорий страны по уровню социально-экономического развития. В этих условиях особо сильно пострадали периферийные территории Восточной Сибири и Дальнего Востока, в том числе и Республика Бурятия. В социальной сфере это выразилось в форсированном появлении и закреплении острых проблем ухудшения уровня жизни значительной части населения. Поэтому весь спектр данных проблем становится основанием для осуществления региональной политики, формирования самостоятельной региональной системы социальной защиты.

**В третьем параграфе - «Социально-экономическое развитие региона - необходимое условие социальной защиты граждан»** диссертант анализирует зависимость осуществления социальной защиты населения от уровня социально-экономического развития региона.

Необходимым базисом, материальной основой осуществления социальной защиты населения выступает социально-экономическое развитие, как всего государства, так и конкретного региона. Здесь определяющим моментом выступает способность обеспечить решение таких задач как увеличение доходов, улучше-

ние образования, питания и здравоохранения, уменьшение нищеты и безработицы, оздоровление окружающей среды, равенство возможностей, расширение личной свободы, обогащение культурной жизни.

Применительно к Республике Бурятия как депрессивному региону с тяжелыми природно-климатическими и экологическими условиями решение данных задач в перспективе предполагает переход производства от материальной сферы к нематериальной и создание условий для постиндустриального развития. В тоже время диссертантом подчеркивается, что состояние социально-экономического развития конкретного региона не всегда определяется его внутренними факторами. Например, экологическая составляющая развития экономики Бурятии с акцентом на сохранение озера Байкал это - общепланетарная проблема.

С позиции автора нельзя упрощено оценивать и соответственно принимать решения исходя только из современных параметров социально-экономической ситуации в каком-либо регионе, требуется постоянная выработка стратегических направлений с учетом общемировых и российских тенденций развития в ближайшем и отдаленном будущем. Данный постулат должен стать краеугольным камнем для управленческих решений и действий, в том числе и в системе социальной защиты населения.

**Вторая глава «Особенности региональной системы социальной защиты населения в контексте необходимости ее реформирования»** также включает три параграфа, где рассматриваются основные проблемы исследования и отрабатываются вопросы теоретического обоснования и практические рекомендации к

внедрению новой модели региональной системы социальной защиты населения..

**В первом параграфе - «Региональные особенности системы социальной защиты населения»** раскрываются основные • компоненты региональной специфики, которые непосредственно влияют на осуществление мер социальной защиты, функционирования ее механизма. Во-первых, выделяются общие особенности региона: удаленность от основных экономических, политических, культурных центров страны; суровые природно-климатические условия; малонаселенность территории; важное геополитическое положение. Во-вторых, выделяются экономические особенности: значительный потенциал освоения природных богатств; в тоже время существенная составляющая экологического фактора; депрессивное состояние экономики, что определяется не только современными условиями, но и предыдущим характером социально-экономического развития; низкий уровень жизни значительной части населения.

В силу специфики регионального развития Республики Бурятия выделено несколько качественных отличий, региональных особенностей организации и функционирования системы социальной защиты населения.

Во-первых, организация работы по социальной защите населения возложена на государственные органы социальной защиты населения. С конца 2004 года осуществлен переход к структуре низового звена, состоящей из отделов (комитета) социальной защиты населения, непосредственно подчиненных Министерству труда и социального развития Республики Бурятия, а также стационарных учреждений.

Во-вторых, социальная защита в Республике

Бурятия распространяется не только на традиционные группы населения, нуждающиеся в социальном обеспечении, но и на трудоспособное население. За 1990-2000-е гг. накоплен богатый опыт решения острейших проблем невыплаты заработной платы, создания и сохранения рабочих мест и т.д. Вместе с тем диссидентом подчеркивается, что Республика Бурятия по объективным причинам стала аутсайдером в экономическом соревновании. Не случайно, что среди регионов-лидеров российской экономики нет ни одного региона РФ с сопоставимыми с Бурятией условиями социально-экономического развития. В этих условиях распространение мер социальной защиты населения на трудоспособную и занятую часть населения было полностью оправданным.

В-третьих, основной государственный региональный орган социальной защиты Министерство труда и социального развития Республики Бурятия активно формирует систему социального партнерства между наемными работниками и работодателями. Здесь также проявляется необходимость решения острых социальных проблем. Автором отмечается, что сформировавшийся класс собственников в значительном большинстве превратно понимает социальную ответственность бизнеса.

В-четвертых, в организационном плане в республике действует единое Министерство труда и социального развития, основная часть деятельности которого строится исходя из определения конкретных направлений и содержание социальной защиты.

\* В-пятых, как региональная особенность социальной защиты населения проявляется локальная специфика ряда территорий уже внутри республики. Есть группа районов где, например, отсутст-

вует благоустроенное жилье. Ряд населенных пунктов удален от основных транспортных магистралей. Данная специфика не может отражаться в каком-то ущемлении прав тех, кто нуждается в социальной защите.

**Во втором параграфе - «Показатели эффективности социальной защиты населения в условиях конкретного региона»** отмечается, что для оценки эффективности системы социальной защиты населения в регионе необходимо иметь ряд критериев или индикаторов, позволяющих объективно рассматривать эффективность деятельности органов труда и социального развития. В Республике Бурятия в качестве критериев эффективности системы труда и социального развития используются социальные стандарты и социальные индикаторы социально-экономического развития республики.

На данный момент только в одном субъекте Сибирского федерального округа - в Республике Бурятия действует единая система социальных стандартов, принятая Законом Республики Бурятии от 27 декабря 1997 года № 614-1 «О государственных минимальных социальных и финансовых нормативах Республики Бурятия».

Социальные стандарты и натуральные нормы, применяемые в учреждениях социального обслуживания Министерства труда и социального развития Республики Бурятия, являются элементом системы социальных стандартов и социальных норм удовлетворения потребностей населения Республики Бурятия.

Социальные стандарты и натуральные нормы предназначены для оценки качества жизни населения и условий для его роста в последующие годы, обеспечиваемых бюджетами (территориальным, консолидированным); использования в качестве норматив-

ной базы для расчета бюджетной потребности учреждений Министерства труда и социального развития Республики Бурятия; а также для оценки фактического исполнения бюджетов.

Оценивая систему социальной защиты населения как комплекс мер, направленных на создание условий благоприятных для жизни и активной деятельности людей в регионе, автор пришел к выводу, что общим, интегральным критерием эффективности может служить качество и уровень жизни населения региона, средняя продолжительность жизни людей.

**Третий параграф - «Пути совершенствования региональной системы социальной защиты населения»** посвящен выявлению возможностей повышения эффективности социальной защиты, как путем внешнего воздействия, так и путем внутреннего улучшения системы.

Внешнее повышение эффективности возможно по двум направлениям, связанным с общим экономическим эффектом - либо по пути получения максимально возможного результата при фиксированных затратах, либо по пути минимизации затрат при достигнутом уровне результативности. Возможен и третий комбинированный путь - оптимальное соотношение первых двух, однако данный путь чрезвычайно сложно реализовать на практике именно без потери качества самой системы.<sup>9</sup>

Как показывает отечественный и зарубежный опыт, с одной стороны совершенствование системы социальной защиты насе-

<sup>9</sup> См.: Эффективность социальной работы: методологический семинар. Составитель-редактор В. В. Колков. - М.: Институт социальной работы, 1998.

ния невозможно без кардинального улучшения социально-экономического развития страны и ее регионов, с другой стороны, сами по себе возможности внешнего воздействия не являются абсолютным средством решения социальных проблем, даже при максимально благоприятных условиях.

Для анализа внутренних возможностей повышения эффективности региональной системы социальной защиты населения в качестве эмпирической базы использовалось обобщение практического опыта работы автора, а также материалы проведенных в начале 2000-х гг. социологических исследований по теме диссертации.

По результатам исследований выявлено, что более 59 % опрошенных респондентов считают, что система социальной защиты населения подвержена бюрократическому эгоизму, коррупции, что разрушены связи между органами социальной защиты и различными слоями населения, отсутствует единая стратегия развития данной отрасли. Чувства разочарования, дисгармонии, неудовлетворенности вызывали преимущественно те факторы управленческой среды, которые поддаются регулирующему воздействию и носят во многом ситуационный характер.

С учетом этого особое значение приобретает кадровое обеспечение системы социальной защиты населения. Диссертант на основе анализа кадрового состава социальных служб и органов управления пришел к выводу, что позитивное управленческое воздействие с максимально достижимым результатом оперативно можно осуществить через повышение кадрового потенциала и изменение региональной модели социальной защиты населения.

Суть этой модели заключается в том, что в республике создается единая государственная система социальной защиты населения, которая начала действовать с 1 января 2005 года. С позиции автора, при этом более полно реализуется принцип вертикальности управления отраслью, что позволит, не только более эффективно решать существующий комплекс задач, но и адекватно подготовится к решению новых в соответствии с федеральным законодательством и требованиями, предъявляемыми населением. Основными характеристиками модели являются: четкое разграничение полномочий органов управления социальной защиты населения федерального, регионального и местного уровней; отсутствие на муниципальном уровне организаций, учреждений социальной сферы регионального подчинения; консолидация финансовых средств фондов социального страхования, пенсионного и занятости населения с целью оказания эффективной социальной помощи, нуждающимся категориям населения.

**Заключение** обобщает теоретические и научно-практические выводы диссертации, вытекающие из проведенного социологического анализа.

**Основные выводы и положения диссертации изложены автором в следующих публикациях:**

1. Ефимов С.Г. Социальная поддержка семей с детьми в Бурятии // Материалы республиканской научно-практической конференции «Проблемы детства в Бурятии: состояние и перспективы». - Улан-Удэ, 2002 -1 п.л.

2. Ефимов С.Г. Состояние и особенности социальной защиты населения в Республике Бурятия // Социальное развитие и

социальная защита семьи, женщин и детей: Сб. ст. - Улан-Удэ, 2002 - 0,7 п.л.

3. Ефимов С.Г. Современная социальная политика в отношении граждан старшего поколения // Материалы общероссийского съезда социальных работников «Социальная работа для пожилых людей: профессионализм, партнерство, ответственность». - Саратов, 2002 - 0,5 п.л.

4. S. Efimov. Les difficultes de la Protection Sociale et leurs solutions // Colloque international «L'evolution des fonctions publiques». - Bruxelles, 2003 - L. 87-91.

5. Ефимов С.Г. Итоги работы системы труда и социального развития Республики Бурятия за 2004 год и задачи на 2005 год // Материалы Республиканского собрания работников территориальных органов и учреждений социального обслуживания Министерства труда и социального развития Республики Бурятия. - Улан-Удэ, 2005- 1,5 п.л.

**Подписано в печать 25.03.05. Формат 60x84 1/16.**

**Усл. печ.л..1,16 Тираж 100 экз. Заказ №154**

**Издательство Бурятского государственного университета  
Отпечатано в типогр. БИПиКРО, 670000, г. Улан-Удэ,  
ул. Советская, 30.**

1649

22 APR 2005