ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ

БУРЯТСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

#### СОЦИАЛЬНО-ПСИХОЛОГИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

##### ДОПУЩЕН К ЗАЩИТЕ В ГАК

Зав. кафедрой

теории социальной работы

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_Н.С. Антонова

«\_\_\_\_»\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_2006 год

###### Базарова Должид Бамбаловна

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В АВТОНОМНОМ ОКРУГЕ

(на примере Агинского Бурятского автономного округа)

(выпускная квалификационная работа)

Научный руководитель

канд.соц.наук

\_\_\_\_\_\_\_\_ Бадонов А.М.

Автор работы

\_\_\_\_\_\_\_\_\_ Базарова Д.Б.

###### Улан-Удэ

2006

**План**

Введение 3

Глава I. Теоретические основы национально-территориального образования и сущность социальной политики 7

1.1 Агинский Бурятский автономный округ как национально-территориальное образование 7

1.2. Сущность и основные направления социальной политики. 14

Глава II. Проблемы и эффективность социальной политики в автономном округе (на примере Агинского Бурятского автономного округа) 29

2.1 Проблемы социальной политики в Агинском Бурятском автономном округе. 29

2.2 Анализ эффективности реализации социальной политики Агинского Бурятского автономного округа. 36

Заключение 42

Список использованной литературы: 44

Приложение

# Введение

**Актуальность темы**

Социальная политика сегодня является едва ли не самым важным элементом государственной политики, нет ни одной области, в общественных отношениях, которая не имела бы связи с социальной политикой.

Экономические и социальные преобразования периода реформ привели к глубоким изменениям российского общества: развитию процесса имущественной дифференциации, чрезмерной поляризации доходов и так далее, что резко обозначило социальное расслоение в обществе. Появились бедные и нуждающиеся в социальной помощи граждане

Снижение уровня жизни всех социальных групп населения делает актуальной необходимость усиления социальной направленности политики государства.

Социальная политика представляет собой проводимую государственными структурами, общественными организациями, органами местного самоуправления, а также производственными коллективами систему мер, направленных на достижение социальных целей и результатов, связанных с повышением общественного благосостояния, улучшение качества жизни народа и обеспечением социально-политической стабильности, социального партнёрства и социального смысла в обществе.

Особой областью социальной политики в период становления социально-ориентированной рыночной экономики является система социальной защиты населения. Социальная защита, как самостоятельный социальный институт, имеет свои специфические особенности, связанные с технологиями оказываемых ею услуг. Понятие “социальной защиты” на практике сводится к вопросам социального обслуживания населения, социальной защите инвалидов, социальным пособиям, компенсационным выплатам, стипендиям, а также социальной поддержке граждан, уволенных с военной службы и другие.

Назначение системы социальной защиты населения состоит в том, чтобы с помощью нормативно-правовых, экономических, социально-психологических, организационно-технических средств и рычагов осуществлять поддержку наиболее уязвимых слоёв населения.

Социальная политика осуществляется на нескольких уровнях: федеральном, региональном, муниципальном, а также на уровне отдельных предприятий, организаций, учреждений. Если на фе­деральном уровне определяются основные цели, задачи, принци­пы социального развития, а также основные способы, меры их достижения по отношению ко всему обществу, то региональная социальная политика осуществляется с учетом особенностей ре­гиона: уровня экономического развития и возможностей, этно-национальных, историко-культурных и других особенностей.

Социальная политика, а соответственно и деятельность ее субъектов на региональном и местном уровнях, направлена, прежде всего, на решение конкретных проблем населения, от­дельных особо нуждающихся социальных групп и граждан.

**Степень научной разработанности.**

Нормативно-правовую базу социальной политики составляют следующие источники права: Декларация прав и свобод чело­века и гражданина 1991 г., Кон­ституция Российской Федерации 1993 г., в которой провозглашено построение социального государства, обеспечивающего до­стойную жизнь и свободное развитие личности, гарантирующе­го гражданам России право на труд, на социальное обеспечение и защиту, медицинское обслуживание, жилье, образование, ох­рану семьи, материнства, отцовства и детства. Основные соци­альные права закреплены в Основах законодательства Россий­ской Федерации об охране здоровья граждан, Трудовом кодек­се Российской Федерации, Кодексе законов о браке и семье, Жилищном кодексе, законах “О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов”, “О социальной защите инвалидов в Российской Федерации”, “Об образовании”, “О занятости населения Российской Федерации”, “О государственных пен­сиях в России” и ряде других.

Вопросами научной разработки социальной политики занимались такие авторы, как Е.И. Холостова – социальная политика и социальная работа; М.И.Левина, И.А. Григорьева, В.М. Капицын – социальное законодательство; Зомбарт В.И. - социальная политика в мире;

Изучением социальной политики занимаются Быков С.В. - социальная политика государства; Жуков В.И., Смирнов С.Н., Волгин Н.А., Римашевская Н.М., Мигранова Л.А., Бугаев А.Н., Беклемищева О.А., Ржаницына Л.С. и др.

**Объект исследования -** Агинский Бурятский автономный округ как субъект Российской Федерации

**Предмет исследования** – социальная политика Агинского Бурятского автономного округа.

**Цель исследования –** проанализировать реализацию социальной политики в автономном округе.

**Задачи:**

* рассмотреть Агинский Бурятский автономный округ как национально-территориальное образование;
* охарактеризовать сущность и основные направления социальной политики;
* раскрыть проблемы социальной политики в Агинском Бурятском автономном округе;
* проанализировать эффективность реализации социальной политики;

**Гипотеза:** социальная политика Агинского Бурятского автономного округа за последние годы изменяется в лучшую сторону.

**Научная новизна:** проанализирована реализуемая социальная политика в автономном округе; даны рекомендации по совершенствованию социальной политики в округе.

**Практическая значимость:** Теоретические положения могут быть использованы не только для дальнейших разработок, но и для практического применения.

**Апробация:** Основные теоретические положения докладывались и обсуждались на научно-практической конференции БГУ (2006 год).

**Структура дипломной работы:** структура дипломной работы обусловлена целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованной литературы и приложений.

# Глава I. Теоретические основы национально-территориального образования и сущность социальной политики.

## 1.1 Агинский Бурятский автономный округ как национально-территориальное образование

Россия - одна из немногих федераций, субъекты которой образованы не только по территориальному, но и по национальному, этническому принципу. Из 89 субъектов Российской Федерации, перечисленных в Конституции, 32 представляют собой республики и автономии. В этом отношении современная Россия предусматривает возможность самореализации компактно проживающими народами права на самоопределение в виде национальной государственности (республика) или автономии[[1]](#footnote-1)1.

Федеративное устройство государства предполагает расширение процесса институционализации ещё на один уровень. Разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в Федерации дополняется разделением государственной власти по вертикали, что создаёт дополнительный осложняющий фактор при институционализации этой конституционной схемы. При этом подразумевается не только передача центром отдельных полномочий регионам, а разделение сфер - предметов ведения, в пределах которых власть любого уровня обладает определённой политической самостоятельностью[[2]](#footnote-2)2.

Федеративное устройство Российской Федерации основано на её государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации[[3]](#footnote-3)3.

В составе Российской Федерации находятся следующие субъекты Российской Федерации: республики, края, области, города федерального значения, автономные округа, автономная область.

Агинский Бурятский автономный округ является субъектом Российской Федерации территориально входит в состав Читинской области. Взаимоотношения между округом и Читинской областью строятся на основе равноправия и сотрудничества, регулируются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а также договорами между органами государственной власти округа и органами государственной власти Читинской области.

Добровольное вхождение бурят, в том числе агинских, в состав Русского государства в середине ХVII века сыграло исключительно прогрессивное значение в их консолидации и социально-экономическом развитии. Заключение Нерчинского договора 1689 года с Китаем и установление пограничной линии между Россией, Китаем и Монголией закрепили агинских бурят, как подданных русского государства, ограничили ранее практиковавшиеся самостийные поездки торговцев и других лиц в названные страны. Также уменьшились количество и длительность кочевок бурят по приграничным территориям в засушливые и неурожайные годы для прокорма скота. В результате усилилась их тяга к сохранению и освоению своих земель, стали возникать торговые и хозяйственные связи с русскими землепроходцами, основавшими Нерчинский острог.

Земли хори-бурят, расположенные в долине реки Ингода и её притоков, примерно в 1800-х годах были добровольно уступлены хозяевами правительству под переселенческий фонд и заселены выходцами из Европейской России. Поэтому буряты, проживавшие в этих местах, вынуждены были оставить обжитые места и переселиться в другие регионы Забайкалья, в том числе в агинские степи. В результате чего увеличились численность и родовой состав агинских бурят.

Агинские буряты являлись постоянными поставщиками животноводческой продукции для рабочих Нерчинских горных промыслов.

Нерчинск стал первым русским городом, учебные заведения которого вопреки существовавшим запретам принимали детей инородцев-бурят. По данным 1863 года, в учебных заведениях Нерчинска обучалось пять мальчиков из Аги. В 1837 году агинские буряты были выделены из Хоринской степной думы и были включены в состав Нерчинского округа.

Чита играла немалую роль в распространении грамоты и культуры среди агинских бурят. В 1865-1869 годы в Читинском мужском пансионе обучалось 103 мальчика из Аги, которые содержались за счет средств, собираемых с родовых обществ. В благодарность за пожертвование более 45 тысяч рублей на строительство Читинской мужской гимназии агинцы получили право обучать несколько мальчиков в данной гимназии. Первым учеником данной гимназии из агинских бурят был Г. Цыбиков, окончивший её с золотой медалью и ставший впоследствии первым бурятским профессором. В Чите с 1897 года стала издаваться первая бурятская газета «Жизнь на восточной окраине» на русском и бурятском языках с периодичностью 5 раз в неделю. Издателем этой газеты был выходец из Аги, известный прогрессивный деятель конца XIX и начала XX веков, основоположник тибетской медицины в России П.А. Бадмаев.

Роль Читы в жизни агинцев после победы социалистической революции заметно поднялась. Агинский аймак, образованный в ходе Февральской буржуазно-демократической революции 1917 года, входил в состав Бурят-Монгольской автономной области ДВР. Столицей республики была провозглашена Чита. Депутатом Учредительного собрания данной республики был избран известный профессор Г.Цыбиков.

Таким образом, жизнь и судьба агинцев были связаны с политической, экономической и культурной обстановкой края, тяготеющего к городам Нерчинск и Чита. Эти отношения усиливались оторванностью агинских бурят от основной массы бурятского народа, вызванной добровольной уступкой ими своих земель в долине реки Ингоды правительству под переселенческий фонд. Поэтому образование Агинского Бурят-Монгольского национального округа является правомерным политическим актом, который был встречен жителями округа с пониманием и одобрением. Появившаяся в последние годы высказывания некоторых ученых и представителей молодежи о «восстановлении» единой государственности бурятского народа не имеют исторической почвы и не соответствует его современному территориальному распространению[[4]](#footnote-4)1.

Постановлением ЦИК СССР от 26 сентября 1937 года произведено разделение Восточно-Сибирского края на Иркутскую и Читинскую области с выделением Бурят-Монгольской Автономной Советской Социалистической республики в самостоятельную территориально-административную единицу в составе РСФСР. Этим же постановлением из Агинского и Улан-Ононского аймаков БМАССР образован Агинский Бурят-Монгольский национальный округ в составе Читинской области. В год образования округ имел территорию 20579 кв. км., население по переписи 1939 года составило 35700 человек, из них 20100 бурят. Были созданы 28 сельских Советов, на территории которых располагался 51 колхоз. Центром округа было выбрано село Агинское, являвшееся историческим центром консолидации агинских бурят в территориальное формирование.

Они стали иметь своего депутата в Верховном Совете СССР, получили возможность решать ряд вопросов социально-экономического развития в высших государственных и правительственных органах[[5]](#footnote-5)2.

Необходимо сообщить, что Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 16 сентября 1958 года округ был переименован в Агинский Бурятский национальный округ, а в 1977 году на основании Конституции СССР от 1977 года – в Агинский Бурятский автономный округ.

Агинский Бурятский автономный округ расположен на юго-востоке Восточной Сибири. Площадь территорий Агинского Бурятского автономного округа составляет 19,0 тыс. кв. км. [[6]](#footnote-6)1

Глава администрации округа является высшим должностным лицом округа; возглавляет исполнительную власть округа на принципах единоначалия. Агинская Бурятская окружная Дума является однопалатным постоянно действующим высшим и единственным законодательным (представительным) органом государственной власти округа[[7]](#footnote-7)2.

В Агинском Бурятском автономном округе - 3 района, 4 поселка городского типа, 35 сельских поселений.

Органы государственной власти округа и органы местного самоуправления:

1) принимают правовые акты, регулирующие вопросы в области занятости населения в условиях рыночных отношений;

2) с учетом местных условий и возможностей разрабатывают и реализуют программы занятости населения.

Органы государственной власти округа с учетом мнения органов местного самоуправления разрабатывают и реализуют программы социальной защиты населения, предусматривая:

1) предотвращение снижения реальных доходов слабозащищенных слоев населения и сокращения масштабов бедности за счет реализации системы адресной социальной помощи;

2) финансовое обеспечение и предоставление инвалидам, ветеранам войны и труда, другим социально незащищенным группам населения, а также гражданам, которым по вине государства нанесен моральный, материальный и физический ущерб, соответствующих льгот и услуг, определенных законодательством.

Органы государственной власти округа в соответствии с федеральными законами предоставляют льготы юридическим и физическим лицам, деятельность которых направлена на социальную защиту населения, создание дополнительных рабочих мест[[8]](#footnote-8)1.

Наличие у Агинского Бурятского автономного округа статуса самостоятельного субъекта Федерации не только даёт органам государственного управления округа право и возможность проявления хозяйственно-управленческих инициатив, но и налагает на них ответственность за развитие экономики и социальной сферы региона, которые непосредственно влияют на существующий уровень и качество жизни населения и определяют будущее территории.

Между тем, государственное (региональное) управление развитием хозяйства в рыночный период в корне отличается от планового директивного управления – как совершенно иным политэкономическим содержанием, так и несопоставимо бóльшей технической сложностью, вызванной многообразием специфических рыночных факторов, влияющих на состояние хозяйственной деятельности.

В связи с высоким уровнем автономизации региональных экономик, вызванной не только “статусностью” российских территорий, но и известным разрушением вертикальных и горизонтальных экономических связей, а также видимым “дистанцированием” федерального центра от региональных хозяйственных проблем, на органы государственного управления субъектов РФ, в том числе и Агинского Бурятского автономного округа, перекладывается сложная и ответственная задача грамотного формирования и организация исполнения средне- и долгосрочных программ экономического и социального развития своих территорий.

Значимость и сложность этой работы требует всесторонней методологической проработки структурных и детальных вопросов развития практической экономики округа, в том числе в форме разработки и принятия Стратегии развития региона, которая, в свою очередь, будет служить идеологическим базисом экономической политики Администрации округа и методологической основой среднесрочной региональной целевой программы социально-экономического развития[[9]](#footnote-9)1.

## 1.2. Сущность и основные направления социальной политики.

Социальная политика является наиболее значимой сферой интересов современного общества и важнейшей частью деятельности современного государства. Социальная политика теснейшим образом связана с типом и уровнем развития общества, с теми целями и задачами, которые ставит общество перед собой в своём социальном развитии.

Вопросы, связанные с пониманием сущности политики, взаимоотношения государства и общества, с давних времён являются предметом внимания мыслителей. С глубокой древности учёные различных школ признавали, что задача государства – забота о своих жителях. Платон утверждал, что “всякая власть, поскольку она власть, имеет в виду благо не кого иного, как тех, кто ей подвластен”, а “подлинный правитель имеет в виду не то, что пригодно ему, а то что пригодно подвластному”[[10]](#footnote-10). Аристотель указывал, что “государство создаётся не ради того, чтобы жить, но для того, чтобы жить счастливо”, “государство - ... союз в целях оказания помощи”, а “наилучшим государственным строем должно признать такой, организация которого даёт возможность всякому человеку благоденствовать и жить счастливо”[[11]](#footnote-11).

Мыслители нового времени, среди них Т.Гоббс, И.Кант, Г.В.Ф.Гегель и др., также рассматривали вопрос об обязанностях государства перед своими гражданами, считая справедливость неоспоримой социальной и нравственной ценностью. Так, В. фон Гумбольдт в работе “ Идеи к опыту, определяющему границы деятельности государства”[[12]](#footnote-12). анализирует как юридические функции государства (мир и безопасность в обществе, защита прав свобод индивида), так и социальные (забота о благе и счастье каждого). Концепция максимального участия государства в обеспечении социальных условий жизни граждан получила наиболее развёрнутое изложение в работе И. Фихте “Замкнутое государство”1.

Последовательная деятельность по изучению и истолкованию социальной политики как специфической функции государства и общества относится к тому времени, когда закладываются основы социального государства [[13]](#footnote-13)2.

Качество социальности присуще любому государству, население которого разделяет современные гуманистические ценности. Для таких стран характерно признание собственной “зоны ответственности” как индивидов, семей, общин так государства.

Баркер Р., рассматривает социальную политику как безусловную функцию общества, а не государства. Российские исследователи на первое место в социальной политике ставят государство, а общество (чаще всего в лице общественных организаций и институтов) – на второе.

Большинство из существующих определений социальной политики, которые используются в настоящее время в России, имеют излишне широкий характер и не раскрывают в полной мере её сути. Однако, учитывая то, что для современной России вопрос о характере и содержании государственной социальной политики ещё далеко не решён, а сама социальная политика находится в стадии формирования, следует обратить внимание на весь спектр предлагаемых трактовок, подходов к пониманию, предложений по содержанию, направленности и методам реализации социальной политики3.

“Российская статистическая энциклопедия” предлагает следующее определение социальной политики: “Социальная политика – одна из сфер политической деятельности государства, целью которой является развитие образующих классов общества, социальных групп, слоёв, этнических общностей, а также развитие человека. Социальная политика направлена на защиту всех элементов структуры общества и отдельных личностей от деструктивных процессов, имеющих место в обществе на определённых этапах его развития. Социальная политика предполагает в качестве объекта особого внимания социальное обеспечение, системы здравоохранения, народного образования, науки и культуры”1.

Следующее определение социальной политики находим в “Социальной энциклопедии”, которая понимает под ней сферу практического осуществления важнейшей функции государства по созданию условий, обеспечивающих каждому члену общества возможность реализовать его потребности с учётом одобряемой обществом системы ценностей. В центре социальной политики должен находиться человек, который одновременно выступает как её цель, предмет и субъект. Объектами социальной политики служат условия жизни и труда человека, общественные отношения (межгрупповые и межличностные) и социальная структура [[14]](#footnote-14)2.

Среди отечественных авторов выделим точку зрения П.Д. Павленка, по мнению которого, социальная политика государства – это определённая ориентация и система мер по оптимизации социального развития общества, отношений между социальными и другими группами, создание тех или иных условий для удовлетворения жизненных потребностей их представителей [[15]](#footnote-15)3.

С точки зрения политико-правовой трактовки рассматривает это явление В.М.Капицын: “Социальная политика” в широком смысле слова обозначает управляющее воздействие государства, основанное на системе правил (норм), нормативных структур, принимающих решения и организующих деятельность, которая способствует вовлечению в политические процессы различных субъектов. Цель такого воздействия – способствовать формированию общности интересов широких слоёв населения и консолидировать тем самым общество, добиваясь поддержки им деятельности государства” [[16]](#footnote-16)1. Важным является то, что автор подчёркивает управленческое содержание социальной политики государства. Вероятно, признание структурной сложности явления, рассмотрение его в широком и узком смысле также следует признать содержательным [[17]](#footnote-17)2.

И.Г.Зайнышев сформулировал следующее определение: “Социальная политика – это составная часть внутренней политики государства, воплощённая в его социальных программах и практике и регулирующая отношения в обществе в интересах и через интересы основных социальных групп населения”[[18]](#footnote-18)3.

С точки зрения И.М.Лаврененко: “Социальная политика – это деятельность по управлению социальной сферы общества, призванная обеспечить жизнь и воспроизводство новых поколений, создать предпосылки для стабильности и развития общественной системы и достойной жизни людей”.

С одной стороны, социальная политика – это искусство соединения человеческих интересов, интересов индивидов и государства, различного уровня человеческих общностей, групп в сфере социальных отношений.

С другой – это система постоянно возобновляющихся взаимодействий государственной власти, негосударственных структур, самой личности по вопросам жизнеобеспечения и развития человека [[19]](#footnote-19)4.

По мнению И.А.Григорьевой [[20]](#footnote-20)5, социальная политика направлена на оказание помощи бедным и борьбу с бедностью, развитие социального страхования, работу с молодёжью, стимуляцию занятости, активизацию перевода получателей пособий в разряд экономически и социально самостоятельных личностей.

Таким образом, социальная политика – это многогранный процесс и структурно сложное явление. Только по одному – двум показателям и критериям, например, уровню заработной платы, безработицы и т.п., затруднительно давать реальную и исчерпывающую оценку её состояния [[21]](#footnote-21)1.

При формировании эффективной системы социальной политики можно выделить основные направления в этой области.

Первое направление – социальная поддержка и защита нетрудоспособных и малоимущих слоёв населения. Для того чтобы выяснить, какие категории населения имеют право на социальную помощь, используется показатель прожиточного минимума. Нормативно-статистический метод его расчета предполагает оценку составляющих нормативного набора продуктов питания по средним ценам покупки, а затраты на непродовольственные товары, услуги и т.д. определяется по их фактической доле в общих расходах 10% наименее обеспеченных семей. Считается, что объем и структура расходов прожиточного минимума дают возможность удовлетворить необходимые потребности различных категорий населения при минимальных затратах.

Теоретически прожиточный минимум является чертой, ниже которой государство не должно допускать снижение жизненного уровня своих граждан, обеспечивая им материальную поддержку. Поэтому самое сложное – примирить в его величине и наборе компонентов требования научной обоснованности, ресурсной обеспеченности и социальной допустимости.

Исходя из источников финансирования, социальное обеспечение можно разделить на социальное страхование и социальную помощь и попечительство.

Характерной чертой принципа страхования является финансирование предоставляемой помощи за счет взносов и тесная взаимозависимость между взносами и объемом социальных услуг. Размер выплат в этом случае ориентируется на объем индивидуальных взносов, т.е. на предварительный вклад застрахованного лица. Существует два основных вида страхования:

–осуществляется частными компаниями (добровольное);

–осуществляется государством (принудительное);

Для развитых стран общепринятым является обязательное страхование, обеспечивающее выплаты на случай безработицы, нетрудоспособности, наступления старости. Но и на этих направлениях государство берет на себя не все, а только те участки, на которых частное страхование не работает.

Принцип социальной помощи предполагает финансирование из бюджета. Одинаковый размер помощи для всех получателей – наиболее простой в организационном отношении вариант. Однако, этот способ непригоден если речь идет о возмещении утраченного заработка, т.к. размер потери дохода сильно колеблется у различных получателей. Кроме того, одинаковая помощь может понизить мотивацию к труду.

В пользу учета индивидуальной обеспеченности при установлении величины социальной помощи говорит и то, что таким способом эффективно используются средства социального обеспечения и исключаются случаи необоснованных переплат.

Характерной чертой попечительства является финансирование за счет налогов. Однако если значительная часть системы социального обеспечения построена по принципу попечительства, то это может приводить к перегрузке государственных финансов.

В связи с реформированием системы социальной защиты возникает вопрос о минимуме социальных гарантий, которые общество может предоставить гражданам в переходных условиях. В современных условиях эти гарантии ограничиваются социальной помощью малообеспеченным. Такая система помощи является по существу системой гарантии минимального дохода. Система, существующая в странах переходной экономики, называется оценкой уровня дохода. Здесь социальная помощь не ставит своей задачей покрыть разницу между чертой бедности и действующим уровнем дохода. Она, также, не предполагает обязательных гарантий минимального дохода на уровне прожиточного минимума.

Социальная защита нетрудоспособных граждан должна включать механизмы, обеспечивающие:

- всем лицам, постоянно проживающим на территории Рос­сийской Федерации, полное социальное обеспечение незави­симо от расовой и национальной принадлежности, пола, язы­ка, места жительства, рода и характера деятельности в условиях многообразия форм собственности и других обстоятельств;

- полное пенсионное обеспечение в старости, в случае бо­лезни, утраты трудоспособности, при потере кормильца, в дру­гих предусмотренных законодательством случаях независимо от того, на территории какого государства приобретено право на пенсионное обеспечение, а также выплату государственных пособий семьям, имеющим детей;

- жесткое исполнение законодательной регламентации пенси­онного обеспечения, недопущение ни при каких обстоятельствах задержек выплаты пенсий, как государственных, так и иных;

- осуществление мер по льготному пенсионному обеспече­нию инвалидов, а также мер, направленных на профилактику инвалидности, обеспечение социальной защищенности инва­лидов, создание им условий, необходимых для реализации прав и законных интересов, развитие их творческих способностей, беспрепятственный доступ к социальной инфраструктуре, а также для медицинской, профессиональной и социальной ре­абилитации;

- проживание в семье;

- сохранение денежных сбережений и ценных бумаг;

*-* имущественные интересы;

- достойное обеспечение ритуальными услугами.

Второе направление – обеспечение социальной устойчивости, социальной безопасности общества.Социальная структура может быть разной в разных обществах, качественно меняться в истории и одного общества в результате революций и революционных реформ. Но она должна обладать свойствами устойчивости и самовозобновляемости (динамичности), иначе данное общество прихо­дит в упадок, разрушается, перестает существовать. Социаль­ная структура должна быть настолько устойчивой, чтобы вы­держать как внутренние, так и внешние опасности и вместе с тем выносить в себе потенциал качественного обновления пу­тем реформ и революций.

Проблемы социальной устойчивос­ти в том и состоят, чтобы избежать открытых проявлений антаго­низма, включая войны между странами и гражданские войны.

Господствующие классы накопили исторический опыт сило­вой консервации антагонизмов, подавления восстаний и рево­люций, запрета и дискредитации освободительных идеологий, движений и партий. Но ими же, особенно в XX в., накоплен и богатый опыт поддержания социальной безопасности путем компромисса интересов стран и классов, налаживания меха­низмов социальной направленности антагонистически проти­воречивых процессов. Примеры известны: социальное рыноч­ное хозяйство, социальное государство, международная по­мощь слаборазвитым странам и др. Центральным пунктом в та­ких случаях всегда является крупномасштабное властное (госу­дарственное) перераспределение части эффекта в пользу соци­альных доноров, что и компенсирует их потенциальное массо­вое недовольство социальной несправедливостью эксплуата­торской системы.

Видный теоретик и практик социального рыночного хозяй­ства, бывший канцлер ФРГ В.Брандт говорил: “История напоминает о том, что социальный упадок и унижение большинст­ва народа было слишком высокой ценой за благополучие эли­тарного меньшинства. Она напоминает нам о творческих спо­собностях трудящихся классов и о том, что эти способности должны не подавляться, а высвобождаться для того, чтобы про­гресс мог осуществиться. Она напоминает о том, что расшире­ние индивидуальной свободы остается фразой, пока из нее мо­жет извлекать выгоду лишь меньшинство, ибо так называемая свободная игра сил распределяет жизненные шансы крайне равномерно в пользу этого меньшинства.

Общество может более или менее полно удовлетворить притязания всехграждан на приличную жизнь лишь тогда, ког­да оно возлагает обязанность заботиться об этом на государст­во, лучше сказать, на социальное государство... Мы рассматри­ваем социальное государство как институциональный гарант человеческого достоинства, в том числе и человеческого достоинства простого мужчины и простой женщины...”[[22]](#footnote-22)1. Но какой бы ни была конкретная модель социальной политики, её задачей остаётся обеспечение социальной устойчивости, динамизма социального развития.

Третье направление - обеспечение права на труд. Государство должно гарантировать равноправие субъектов на рынке труда, свободный выбор профессии.

Обобщив трактовки категории “социальная защита”, можно дать следующее определение данного понятия: социальная защита охватывает комплекс отношений, сущностных связей и интересов социальных субъектов (работников и работодателей), общественных организаций и государства, связанных с минимизацией влияния факторов, снижающих качество жизни (в том числе и трудовой).

К факторам, нарушающим нормальный ход трудовой жизни и снижающим социальный статус работников, относятся риски повреждения здоровья и утраты трудоспособности (болезни, несчастные случаи, старость), недостаточная профессиональная квалификация или неблагоприятная ситуация на рынке труда, приводящие к утрате места работы.

Социальная защита работников включает в себя следующие направления:

– создание условий для занятости населения трудовой деятельностью, позволяющей работникам зарабатывать средства для жизни в объемах, достаточных для достойного существования;

– обеспечение безопасных условий труда для работников и доступа граждан к национальным системам здравоохранения, реабилитации и профессионального образования;

– обеспечение работников и членов их семей прожиточным минимумом материальных средств в случаях безработицы, потери или резкого сокращения дохода из-за болезни, рождения ребенка, несчастного случая в быту, производственной травмы или профессионального заболевания, инвалидности, старости, утраты кормильца.

Социальная зашита трудоспособного населения должна предусматривать создание условий, обеспечивающих баланс прав, обязанностей и интересов граждан, когда человек сможет в полной мере реализовать свои способности к экономической самостоятельности, не ущемляя при этом интересов сограждан и участвуя в социальном вспомоществовании нуждающимся. Труд, его вознаграждение и как результат денежные сбереже­ния, приобретенные ценные бумаги и недвижимость должны стать основными источниками доходов и социального благопо­лучия человека, и никто не имеет право посягать на них. Чело­век труда должен быть уверен, что самые сложные жизненные ситуации, будь то болезнь, временный период безработицы, другие проблемы, ущемляющие его экономическую самостоя­тельность и социальное благополучие, будут преодолены, если он приложит собственные усилия, для чего в стране и в кон­кретных регионах есть все условия.

Социальная защита трудоспособного населения должна предусматривать механизмы, обеспечивающие гражданам Российской Федерации защиту от социальных рисков, препят­ствующих:

- эффективной занятости человека;

- предоставлению регламентированных дополнительных га­рантий занятости отдельным категориям населения, которые нуждаются в особой социальной защите и испытывают трудно­сти в поиске работы, в том числе: молодежи; одиноким и много­детным родителям, воспитывающим несовершеннолетних детей или детей-инвалидов; лицам предпенсионного возраста; во­еннослужащим, уволенным в запас; бывшим воинам - участни­кам военных конфликтов; инвалидам; лицам, пострадавшим в результате техногенных и природных катастроф, а также пост­радавшим в военных конфликтах; лицам, продолжительное вре­мя не имеющим работы; лицам, отбывающим наказание или на­ходящимся на принудительном лечении по решению суда;

- выплате и получению заработной платы и всех видов соци­альных пособий в размерах и сроках, предусмотренных россий­ским законодательством;

- охране здоровья работающих и профилактике неблагопри­ятных условий их труда;

- оказанию материальной и иной помощи лицам, попавшим в кризисные материальные и социально-бытовые ситуации, и получению этой помощи;

- равноправию женщин во всех вопросах социальной жизни. В первую очередь речь идет о полном фактическом равенстве в оплате труда, продвижении по службе, доступе к образова­нию, научной деятельности, культуре и спорту. Должны быть разработаны специальные меры по расширению участия жен­щин в органах государственной власти всех ветвей и уровней, в работе муниципальных структур, деятельности общественных организаций, средств информации, а также меры содействия повышению их деловой активности. Особое внимание необхо­димо уделять женщинам-матерям и готовящимся стать матеря­ми. У этих женщин многократно возрастают социальные рис­ки, и это следует предусмотреть в их социальной защите;

- реализации молодежью своего потенциала в образователь­ном, научном, культурном и спортивном плане.

Четвёртое направление – социальная защита детей, детства и отрочества. Она должна быть ориентирована на создание условий, позволяющих всем детям, независимо от того, в какой семье они роди­лись и живут, иметь наилучшие возможности для сохранения здоровья, для материального благополучия, свободного, до­ступного образования, дошкольного и школьного воспитания, гармоничного духовно-нравственного развития, реализации своих способностей.

Особое внимание необходимо уделять детям сиротам, а так­же детям из неблагополучных семей. Надо заботиться об этих детях так, чтобы они не чувствовали себя лишними, отчужден­ными от общества, а государство не представлялось бы им чем-то абстрактным, бесполезным, а то и враждебным. Необходимо искоренить такие явления, как бродяжничество и безнадзор­ность детей, попрошайничество вместе со взрослыми или под их давлением. У каждого ребенка должен быть дом, как бы он официально ни назывался, — родительский, социальный или по-иному. Но это должен быть дом - теплый, добрый и вместе с тем строгий.

Однако вышеназванные проблемы не исчерпывают круг за­бот государства о детях. Сложное положение женщин в быту и на производстве, нарушенность семейных связей поколений привели к практической бесконтрольности в отношении детей. Уменьшилась значимость школы в деле воспитания. Сложившаяся ситуация требует срочного вмешательства. Необходимо провести экспертизу (ведомственную и независимую) существующих разноуровневых нормативно-правовых и программ­ных документов, касающихся проблем детей, выявить степень их исполнения и необходимость корректировки.

Необходимо упорядочить процесс коммерциализации услуг, предназначенных детям, прежде всего в сферах образования, охраны здоровья, детского творчества, физкультуры и спорта.

В отстаивании прав ребенка на охрану здоровья, образова­ние, имущественных интересов детей крайне слабо обозначены роль и место прокурорского надзора, судебных и правоохрани­тельных органов, а также разнообразных структур, подведомст­венных Министерству здравоохранения и социального развития Российской Федерации, Министерству образования Российской Федерации, иным федеральным и региональным органам власти. Следует устранить правовые и организационные пробелы в решении проблем детей. Одним из основных принципов социальной защиты и социальной полити­ки в целом должен стать “детоцентризм”.

Социальная защита детей, детства и отрочества призвана эффективно оберегать детей всех возрастных групп, а также пери­одов развития от социальных рисков, обусловливающих: мертворождение и патологические роды; врожденные и родовые дефекты, травмы и заболевания; голо­дание и нерациональное для детей питание; безнадзорность и бродяжничество, экономическую и сексуальную эксплуата­цию; пристрастие к вредным привычкам (алкоголю, табакоку­рению, наркотикам и др.); негативное психологическое воздей­ствие, дискриминацию по национальным, половым, имущест­венным или любым другим критериям; вовлечение в политиче­скую активность и военные действия; проживание в экологиче­ски неблагополучной среде; вовлечение в антигуманные рели­гиозно-культовые организации и движения; препятствующих: охране здоровья; пребыванию ребенка в семье; получению образования и духовно-нравственного вос­питания; формированию комфортного психологического кли­мата для каждого ребенка в семье, детских коллективах, в реги­оне проживания, в стране; развитию потенциальных професси­ональных, творческих и иных общественно полезных способ­ностей; приобщению к культурным ценностям; занятиям физической культурой и спортом; созданию условий для игр, дру­гих форм разумных развлечений и безопасного отдыха; выбору вероисповедания; целевому использованию пособий и денеж­ных сбережений, предназначенных для детей, имущественным интересам детей.

На государственном уровне следует однозначно определить­ся по вопросу идеологии детских пособий,либо недвусмысленно дать статус этим пособиям как пособиям по бедности - тогда критерием их выплаты станет доход семьи, либо следует рас­сматривать такие пособия как проявление государственной по­литики поддержки отечественного генофонда и рождаемости — в таком случае выплата пособий не должна зависеть от достат­ка семьи.

Шестое направление – политика в отношении отдельных категорий населения (семейная, молодёжная политика, политика в отношении пожилых и инвалидов и др.) Семейная политика, ориентированная на обеспечение людям достойных условий для создания, сохране­ния и развития семьи, — это неотъемлемая часть социальной за­щиты населения.

Формы и методы социальной защиты человека должны быть дифференцированными, но обязательно доступными, полно­ценными, не унижающими человеческое достоинство, макси­мально ориентированными на профилактику и способы поло­жительного разрешения отдельной личностью сложных крити­ческих ситуаций. Сама система многопрофильной целевой социальной защиты должна включать все амортизаторы негатив­ных влияний на человека и способствовать как предупрежде­нию, так и ликвидации этих влияний. И только в тех случаях, когда по каким-либо причинам не срабатывают механизмы со­циальной защиты или возникают нестандартные, непредусмот­ренные ситуации, либо человек не согласен с формами и методами его защиты, он будет вынужден заявить о том, что нуждается в социальной помощи или услуге, в соответствующие органы.

Разработка механизма функционирования системы многопрофильной целевой социальной защиты населения должна вестись по следующим направлениям: определение роли и места социальной защиты населения в социальном развитии страны и регионов; нормативно-правовое обеспечение социальной защиты, четко определяющее социальные риски, последствия которых подлежат коррекции, гарантированной государством; разработка государственных стандартов услуг в здравоо­хранении, образовании, культуре и социальном обслуживании населения (с учетом региональных и местных условий воспро­изводства рабочей силы и населения) для их адресного исполь­зования в планировании расходов на социальную сферу и их поэтапного повышения; нормативно-правовое регулирование профилактики свер­шения социальных рисков; разработка стратегических сценариев развития социально­го комплекса; разграничение полномочий между федеральными органа­ми и органами власти субъектов Российской Федерации по со­циальным вопросам; разработка структурного реформирования государствен­ного управления социальным комплексом, включая норматив­но-правовое обеспечение его развития; институциональные и организационные преобразования социального комплекса: демонополизация; развитие инфра­структуры, приватизация социальных объектов, регулирование платных социальных услуг; инвестиционная политика в социальной сфере; определение приоритетов развития социальной сферы; инновационная политика в отношении социальных тех­нологий; формирование федеральных социальных программ, ориентированных на управление социальными процессами; формирование федерально-региональных, межрегиональ­ных и региональных программ социального развития, включая социальную защиту населения; создание системы информационного обеспечения населе­ния, доведение до него информации о правовом, трудовом и ином регулировании жизни общества с направленностью на активное самостоятельное решение людьми своих проблем, а также достоверное, простое и доступное определение роли го­сударства в этом процессе.

# Глава II. Проблемы и эффективность социальной политики в автономном округе (на примере Агинского Бурятского автономного округа)

## 2.1 Проблемы социальной политики в Агинском Бурятском автономном округе.

Экономическое и социальное развитие нашего округа неразрывно связано с развитием общества в Российской Федерации в целом. Российское общество приняло курс развития капиталистической системы. Поэтому государство ставит перед органами власти и гражданами страны задачу развития гражданского общества, в котором неизбежно резкое социальное расслоение, связанное с объективными причинами его развития, с чрезмерной поляризацией доходов граждан. Появление бедных и нуждающихся в социальной помощи граждан делает необходимым усиление роли государства в решении проблем преодоления бедности, обеспечения социально-политической стабильности, повышения общественного благосостояния и улучшения качества жизни граждан, составляющих общество.

В этих условиях особая роль отведена системе социальной защиты населения. Назначение системы социальной защиты населения – это поддержка наиболее уязвимых слоёв населения с помощью нормативно-правовых, экономических, социально-психологических, организационно-технических средств и рычагов.

Социальная поддержка граждан, которые самостоятельно без вмешательства со стороны государства, не могут преодолеть трудные жизненные ситуации, в которых они находятся, является областью социальной политики, проводимой администрацией округа в лице органов социальной защиты населения.

В основном, система социальной защиты населения сводится к назначению пенсий, пособий, предоставлению льгот, компенсаций, помощи, а также различных услуг, которые оказывают учреждения социального обслуживания населения.

Финансирование расходов на социальную защиту населения округа производится за счёт различных источников финансирования: средств федерального бюджета, окружного бюджета, местных бюджетов, фондов страхования, благотворительных общественных фондов, а также предприятий, учреждений и организаций.

Одна из приоритетных задач деятельности администрации Агинского Бурятского автономного округа – это обеспечение устойчивости и динамики развития социальной сферы жизни региона, сохранение и наращивание уровня социальной защищённости населения.

Администрация округа заботится об укреплении материально-технической базы учреждений социальной сферы. Средства на эти цели нам дают увеличившиеся количественно и качественно статьи расходов окружного бюджета, а также расширение финансирования из федерального центра.

В числе немногих российских регионов уже в начале 2002 года в округе удалось погасить всю задолженность по детским пособиям и заработной плате. В округе своевременно и в полном объёме выплачиваются пенсии и все остальные социальные выплаты. Агинский Бурятский автономный округ входит в небольшое число субъектов Российской Федерации, где наблюдается прирост населения, и характеризуется как национальное образование с традиционно распространенной многодетностью.

Численность населения округа на 01.01.06 составила 74,2 тыс. человек. За 5 лет численность населения увеличилась на 3,1 тыс. человек или на 4,4 %.

Если в 2000 году родилось 1098 детей, то в 2005 году - уже 1235. Коэффициент рождаемости составил в 2000 году 15,4 на 1000 человек населения, в 2005 году - 17,4.

За последние годы отмечается тенденция увеличения общей смертности. Показатель же младенческой смертности уменьшается (в 2004 году составлял 13,0 % в 2005 год - 8,0 %).

Естественный прирост составляет 4,6 на 1000 человек. Суммарный показатель рождаемости согласно переписи населения 2002 года в округе составил 2,4, а по Сибирскому Федеральному округу - 1,5. Рост рождаемости связан с увеличением численности возрастной группы 18-24 лет, т.е. возрастов интенсивного деторождения.

В 2001-2005 годах в округе наблюдался экономический рост. Основными факторами роста валового регионального продукта округа в 2001-2005 годах стали:

* рост производства товаров и услуг;
* создание благоприятных институциональных условий для развития

экономики округа;

По темпам роста валового регионального продукта в период 2001-2005 годы Агинский Бурятский автономный округ (11,3 %) входил в группу регионов-лидеров по Сибирскому федеральному округу (средний по Сибирскому федеральному округу - 7,0 %) и значительно опережал средне российские показатели (6,7 %)[[23]](#footnote-23)1.

Социально-экономическое положение Агинского Бурятского автономного округа в 2003 году по отношению к 2002 году характеризовалось ростом производства во всех отраслях производства, за исключением промышленности.

Положительные сдвиги отмечаются в социальной сфере. Продолжается рост реальных денежных доходов населения. В 2003 году по сравнению с 2002 годом среднедушевые денежные доходы возросли на 22,6 процента средняя заработная плата – на 18, средний размер назначенных



месячных пенсий – на 9,8 процента. Нет задолженности по заработной плате работникам бюджетной сферы. Сократилась общая численность безработных.

# Возросла покупательная способность населения, и как следствие увеличился оборот розничной торговли, общественного питания, объём платных услуг. Индекс потребительских цен составил 108,8 %[[24]](#footnote-24)1.

На конец 2005 года в органах социальной защиты населения в качестве нуждающихся в государственной социальной помощи, чей совокупный доход ниже величины прожиточного минимума, были зарегистрированы 12725 человек. Доля их в общей численности населения округа составила 17,5 %.

В 2005 году по сравнению с данными 2001 года значительно возросла сумма затрат на оказание адресной социальной помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации (с 557 тыс. руб. до 1764,7 тыс. руб., рост составил 317%). Средний размер помощи в 2001 году составил 254 руб., против 763 руб. в 2005 году. Это позволило частично выровнить несоответствие реальных доходов части населения прожиточному минимуму, снизить социальную напряженность в обществе.

За анализируемый период сократилось количество получателей ежемесячных пособий на ребенка, которые назначаются и выплачиваются семьям, среднедушевой доход которых ниже величины прожиточного минимума, установленного в субъекте. Так, количество получателей снизилось на 2640 человек и в 2005 году составило 12604 человека, число детей, на которых назначено пособие, уменьшилось на 7535 и составило соответственно 19008 человек. Данные изменения вызваны такими положительными тенденциями, как повышение уровня жизни населения, улучшение социально-экономической ситуации в регионе и в целом по стране.

В связи с принятием Федерального Закона №122 от 22.08.2004г. органами социальной защиты населения были подготовлены 12 Законов автономного округа. Реализация Федерального закона №122-ФЗ впервые позволила обеспечить учет и адресность обязательств государства по отношению к отдельным категориям граждан, нуждающимся в социальной поддержке. На территории округа на конец 2005 года получателей ежемесячных денежных выплат насчитывалось 10270 человек. С окружного бюджета на эти цели было израсходовано 44339,7 тыс.руб.

Округ является одним из первых субъектов Российской Федерации, где все участники и инвалиды Великой Отечественной войны, имеющие соответствующие медицинские показания, обеспечены спецавтотранспортом. Начиная с 1998 года обеспечены спецавтотранспортом 334 человека. Всего средств было выделено 24067,4 тыс. руб., из них из окружного бюджета -16243,7 тыс. руб.

Отмечается социальная направленность (всех уровней) бюджетов округа, сформировавшаяся законодательная база системы социальной защиты населения, сложившаяся вертикаль власти, отработанный механизм предоставления мер социальной поддержки отдельным категориям граждан, наличие кадрового ресурса.

Помимо этих положительных моментов есть проблемы: недостаточная эффективность системы социальной защиты населения, слабое влияние существующих программ социальной помощи на уровень бедности, отсутствие экономической заинтересованности негосударственных организаций в решении социальных проблем, работа с семьями на низком уровне. В последние годы наблюдается резкий всплеск инвалидности в регионе, как и в целом по стране. На начало 2006 года насчитывалось 5398 человек, из них 444 детей-инвалидов. Между, тем показатель полной медицинской и профессиональной их реабилитации является невысоким.

В категорию малообеспеченных помимо традиционно уязвимых групп населения (многодетные, неполные семьи, инвалиды, пенсионеры) попадают новые большие группы экономически активного населения, которые способны своим трудом самостоятельно обеспечить необходимый уровень благосостояния: трудоспособные родители, имеющие детей; безработные; военнослужащие, уволенные с военной службы, и члены их семей и другие.

Анализ численности малообеспеченного населения округа показывает, что нет резкого отличия в доле малообеспеченных граждан в общей численности населения по районам. Доля малообеспеченных граждан в Агинском районе – 79,7 %, Дульдургинском – 75,0 %, Могойтуйском – 75,2 %, что позволяет сделать вывод об отсутствии дифференциации уровня жизни населения по территориальному признаку.

Материальное неблагополучие большинства населения округа требует дальнейшего развития и укрепления системы его социальной защищённости и поддержки.

Исходя из этого, необходимо создание условий для вовлечения негосударственных организаций в систему социальной защиты населения путём дальнейшего совершенствования нормативно-правовой базы, постепенный переход к частичной оплате социальных услуг гражданами, имеющими достаточный уровень дохода, повышение эффективности государственных целевых программ в снижении доли бедных, приоритет семейной политике, целенаправленный подход по укреплению и развитию системы социальной защиты населения, её адресности, концентрации финансовых и материальных ресурсов на оказании помощи реально нуждающимся социально уязвимым группам населения, созданию подразделений малой вместимости на территориальном (муниципальном) уровне; упорядочению системы приема нуждающихся в социальных услугах; расширению перечня предоставляемых социальных услуг; созданию необходимых условий для активного формирования негосударственной системы социальных услуг в соответствии с ранее принятыми законодательными и нормативными правовыми актами Российской Федерации и Агинского Бурятского автономного округа, Федеральными законами “О государственной социальной помощи” и “Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних”.

Для решения проблем особо нуждающейся части граждан система социальной защиты населения располагает сетью учреждений и структур социального обслуживания: 3 дома-интерната для престарелых и инвалидов, реабилитационный центр для детей и подростков с ограниченными возможностями, центр социальной помощи семье и детям, социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних.

## 2.2 Анализ эффективности реализации социальной политики Агинского Бурятского автономного округа.

В условиях экономической и политической нестабильности, ограниченности финансовых и материальных средств, становятся всё более актуальными исследования реализуемой социальной политики.

За последние 10 лет в Агинском Бурятском автономном округе произошли ощутимые изменения в сфере социальной защиты населения. Возник целый комплекс новых разнообразных учреждений, которые реализуют социальную политику. Но в силу ряда обстоятельств, этот процесс носит эмпирический характер, порой она осуществляется путём простого переноса тех или иных форм без предварительного проведения каких-либо научно-исследовательских разработок, апробаций, экспериментов и адаптации. В связи с этим реальная эффективность учреждений, которые реализуют социальную политику, а также система управления ими весьма далеки от желаемого.

Эти обстоятельства побудили автора провести исследование реализуемой социальной политики в автономном округе.

Исследование проводилось в марте 2006 года в п.Агинское. Выборочная совокупность составила случайная выборка. Генеральная совокупность- 74,2 тыс. человек, выборочная – 50 человек.

1. Возрастные группы обследованной совокупности расположились следующим образом:

1.до 30 лет – 12 %;

2.от 31 до 50 лет 32 %;

3.старше 51 года – 56 %.

1. По полу: 24 – мужчины; 26 – женщины.

III.По основному роду занятий:

1. студенты;

2. рабочие;

3. безработные;

4. экономически неактивное население (инвалиды, пенсионеры)

Эффективность рассматривается как функция двух переменных: затрат на обеспечение деятельности и её результатов. Применительно к социальной политике понятие её эффективности можно сформулировать следующим образом: эффективность социальной политики – это максимальное удовлетворение потребностей населения при оптимальных затратах. Это определение ориентирует не столько на добывание дополнительных материальных, финансовых средств, а скорее всего на организацию, управление, технологии, профессиональное мастерство. В современных условиях это наиболее правильный путь поиска направления организационной работы персонала учреждений, которые реализуют социальную политику.

При проведении анкетирования было задано 10 вопросов.

На вопрос “Является ли наше государство социальным?” 88 % опрошенных ответили, да, наше государство является социальным; 12 % ответили – нет не является.

На вопрос анкеты: “Как Вы считаете, изменилась ли социальная ситуация в Агинском округе в лучшую сторону за последние два-три года?” - ответы распределились следующим образом: 36 % опрошенных считают, что можно говорить о социальной стабильности в округе, 42 % опрошенных считают, что улучшение в социальной области особенно заметно в сравнении с другими территориями, и более 12 % опрошенных полагают, что хотя изменения в социальной области не столь заметны, но есть надежда на улучшение в будущем. Следовательно, основная часть жителей 90 % опрошенных считает, что за последние два-три года в социальной жизни округа произошли положительные изменения. Только 4 % опрошенного населения утверждают, что в социальной жизни округа никаких положительных изменений не наблюдается, еще 6 % опрошенных не смогли дать оценку социальным изменениям в округе.

Так на вопрос “Что Вы ждёте от социальной политики и социальной защиты?” большинство людей ждут от социальной политики дополнительные денежные выплаты - 62 %, менее важны для респондентов натуральная помощь - 25 % (востребована только престарелыми, пенсионерами), уход и обслуживание на дому - 13 % важны для одиноких и преста­релых инвалидов.

Все остальные виды социальной помощи, о которых мы надеялись услышать от респондентов (информационно-консультативная помощь, профессиональная переподготовка и обучение, помощь в ведении домашнего хозяйства и другие) остались невостребованны. Причинами этой невостребованности может быть недостаток информации о разнообразии форм помощи раз­личным категориям населения или отсутствия у населения четкого понима­ния содержания и характера предлагаемых видов социальной помощи.

На вопрос анкеты: “К какому материальному слою Вы относите себя и свою семью?” - ответы были таковы высокообеспеченный слой 2%, среднеобеспеченный слой 50 %, критический уровень достатка 11 %, ниже черты бедности 5 %. Респонденты относящие себя к среднеобеспеченному слою, являются самой многочисленной частью сообщества и составляют 52% опрошенных. К группе людей живущих ниже черты бедности, и к группе людей с критическим уровнем достатка относится 16% от числа опрошенных. Вместе с тем достаточно многочисленной является группа, чей уровень достатка ниже среднего, - 32 %.

На вопрос анкеты “Пользуетесь ли Вы правом на меры государственной социальной поддержки населения?” 69 % опрошенных ответили, что пользуются этим правом (в основном пожилые люди, инвалиды), 31 % не пользуются этим правом.

На вопрос анкеты “Достаточно ли полно получаете информацию о деятельности учреждений, которые реализуют социаль­ную политику?” выразили следующие мнения: вполне достаточно - 4 %, не совсем достаточно - 32 %, совсем не достаточно - 74 %.

Таким образом, одним из путей повышения качества функционирования учреждений, которые реализуют социальную политику, является повышение уровня информированности населения о своей деятельности.

Анализ ответов на вопрос “Удовлетворяет ли уровень и качест­во работы учреждений, которые реализуют социальную политику?” свидетельству­ет о недостаточной удовлетворенности населения деятельностью данных уч­реждений: удовлетворяет - 3 %; не совсем удовлетворяет - 78 %; совсем не удовлетворяет - 9 %.

Распределение ответов на вопрос “Что Вам, прежде всего не нравится в их работе?” таково: структурные связи внутри системы социальной политики и защиты - 50 %; культура обслуживания - 26 %; срок исполнения - 24 %. При этом характерно, что на вопрос “Назовите наиболее важные факторы улучшения работы учреждений, которые реализуют социальную политику?” отве­ты были такие: более совершенную структуру и организацию труда - 20%; жесткую дисциплину -18 %, организацию непрерывной профессиональной подготовки работников 8 %. Отсюда можно сделать вывод, что особое недовольствие вызывают организационные аспекты учреждений системы соци­альной политики и управления ее деятельностью. Мероприятия по совершен­ствованию структуры и организации труда могли бы повысить качество дея­тельности этих учреждений.

Так же следует отметить, что такой фактор, как культура обслуживания, оставляет желать лучшего. Интересна такая взаимосвязь: 54% ответивших указывают на то, что им не нравится культура обслуживания, относят к фак­торам улучшения работы непрерывную профессиональную подготовку ра­ботников, реализующих социальную политику. Еще одним фактором повы­шения качества деятельности данных учреждений является организация и совершенствование программ повышения квалификации должны разрабаты­ваться с учетом необходимости повышения культуры обслуживания клиен­тов; особое место должно уделяться этическим и психологическим основам работы с клиентами. Данный подход представляется вполне реальным, так как не требует больших материальных вложений. Причиной же неудовлетво­ренности культурой обслуживания клиентов может быть высокая психологи­ческая, физическая напряженность работы.

На вопрос “Оцените качество работы учреждений, реализующих социальную политику в целом?” ответы распределились следующим образом: высокая - 7 %; среднее - 82 %; затруднились - 11 %. Никто из респонден­тов не оценил качество работы данных учреждений как низкое. На основе от­ветов на данный вопрос, можно сделать следующий вывод: население в це­лом положительно оценивает социальную политику, хотя часто она их не со­всем удовлетворяет, не полностью оправдывает их надежды.

К отрицательным факторам, влияющим на состояние и пути решения исследуемой проблемы, относят, прежде всего, несовершенную законодательную и нормативно-правовую базу. Создание предпосылок для наиболее результативной деятельности всех звеньев социальной политики является очень важным ус­ловием повышения качеством их деятельности. К таким предпосылкам мож­но отнести повышение уровня образования и квалификации социальных ра­ботников в соответствии с требованиями, которые предъявляются, рацио­нальную организацию их деятельности, устранение в ней отвлекающих мо­ментов, их собственное стремление к повышению качества оказываемых ус­луг.

Таким образом, полученные в ходе проведенного исследования результаты подтверждают гипотезу о том, что социальная поли­тика Агинского Бурятского автономного округа за последние годы изменяется в лучшую сторону.

В итоге можно предложить следующие рекомендации по повышению качества работы учреждений реализующих социальную политику:

1. Разработать программу повышения квалификации с учетом повыше­ния уровня культуры обслуживания, особе место в ней должно уде­ляться этическим и психологическим основам работы с клиентами.

2. Разработать мероприятия, которые направлены на повышение информированности населения о деятельности учреждений, реализую­щих социальную политику.

3. Оптимизировать структурные связи внутри учреждений, реализующих социальную политику с учетом требований населения.

4. Выработать и внедрить программу систематической и психологической реабилитации для работников отделов социальной защиты на­селения, чтобы избежать эффекта “выгорания” работников.

Постоянно меняющиеся условия современной жизни приводят к необходимости систематического анализа социальной политики.

# Заключение

Сегодня Агинский Бурятский автономный округ стоит на пороге нового этапа развития, от достижения определенных успехов в экономической сфере - к решению со­циальных требований. Социальная политика Агинского Бурятского автономного округа сегодня - это политика, которая направлена на защиту тех слоёв населения, которые нуждаются в повышенном внимании со стороны общества и защите их прав.

Органы власти разрабатывают и реализуют законы и окружные целевые программы, обеспечивают функционирование учреждений соци­альной сферы, разрабатывают направления адресной социальной помощи.

Эффективная социальная политика предполагает проведение такой по­литики, которая адекватно реагирует на социальное самочувствие людей, способна улавливать рост социального недовольства и социальной напря­женности, предупреждать возможные конфликты.

Агинский Бурятский автономный округ - это динамично развивающийся российский регион. Процессы, проис­ходящие в России, характерны и для Агинского Бурятского автономного округа. Отсюда можно сделать вывод о том, что социальная политика как России, так и Агинском Бурятском автономном округе тесно взаимосвязаны и взаимообусловлены.

Таким образом, социальная политика регионов Российской Федерации по своей структуре и содержанию сочетает в себе общегосударственное начало и региональные особенности. Компетенция краев, областей, республик, округов очень широка, но и ограничена ресурсными возможностями территории.

Проблема социальной политики не сводится к финансовому обеспече­нию, которое должно улучшиться по мере экономического роста. Сложной проблемой является рациональное использование денежных средств. Необходимы также изменения в организации социальной сферы, в технологиях обеспечения социальных нужд, в социальной политике, которые бы увеличи­ли социальную отдачу затрачиваемых ресурсов. Уже идет реформирование многих механизмов функционирования социальной сферы. Предстоит осваивать новые механизмы решения социальных проблем на основе социального партнерства. Современная рыночная экономика предпола­гает отказ от централизованного решения некоторых социальных проблем, чтобы решать их на уровне регионов.

На сегодняшний день социальная политика Агинского Бурятского автономного округа активно разрабатывается, дополняется и модернизируется, а значит она находится в стадии активного, позитивного становления и изменяется в лучшую сторону.

Социальная политика, сегодня, - это главная стратегическая цель. Это обеспечение социальной безопасности населения в регионе. Поэтому программа регионального социального обеспечения социальной безопасности должна найти свое достойное место в региональной и федеральной социаль­ной политике.

# Список использованной литературы:

1. Баркер Р. Словарь социальной работы / Пер. с англ. М., 1994. С.38.
2. Бойко О.В. Сомнение или надежда: зарубежные образы социальной политики России // Мир России: социология, этнология.- 2003.- №1. Том ХII - С. 85-97.
3. Бурджалов Ф.Э. Современная социальная политика: между планом и рынком: Учеб. пособие М., 1996.
4. Быков С.В. Социальная политика государства: Учеб. пособие Хабаровск, 1997.
5. Григорьева И.А. Социальная политика и социальное реформирование в России в 90-х годах. СПб., 1998.
6. Жуков В.И. Реформы в России: 1985-1995 годы. М., 1997.
7. Зайнышев И.Г. Взаимосвязь социальной политики и социальной работы. М., 1994.
8. Зарубин В.Г. Агинский Бурятский автономный округ: политическая стабильность и устойчивое социально-экономическое развитие (1997-2004): Монография. – СПб.: Изд-во РГПУ им. А.И. Герцена, 2005. – 254 с.
9. Золотарёва М.В. Федерация в России: проблемы и перспективы. М.,1999.
10. Зомбарт В. Идеалы социальной политики. СПб., 1906.
11. Казаков А.Сильная Россия – это Федеративная Россия // Свободная мысль. - 2004. - №6. - С. 13-27.
12. Капицын В.М. Социальная политика и право: сущность и взаимозависимости // Российский журнал социальной работы. - 1998. - №8 - С.37-45.
13. Колков В.В. Социальная безопасность. Ч.1. М., 1998.
14. Колосницын И.В., Смирнов С.Н. Социальные обязательства государства: Сокращение или реструктуризация? // Мир России. -2000. - №1. - С.46-52.
15. Конституция Российской Федерации. – М., 1993.
16. Концепция стратегии социально-экономического развития Агинского Бурятского автономного округа от 15 марта 2006 года.
17. Лаврененко И.М. Государственная социальная политика Российской федерации: опыт и проблемы трансформации (80-е - первая половина 90-х годов ХХ столетия): Автореф. дисс. … д-ра ист. наук М.2000.
18. Механизмы проведения государственной политики в социальной сфере // Народонаселение. - 2004. - №2 - С. 18-30.
19. О социальной политике современной России // Экономические стратегии. - 2004. - №1 - С.64-67.
20. Основные итоги и социально-экономического развития Агинского Бурятского автономного округа в 2001-2005 годы.
21. Основы социальной работы / Отв.ред. П.Д.Павленок. М.,1997. С.13.
22. Политика России как социального государства // Народонаселение. - 2002. - №2 - С. 108-114.
23. Политическая наука: новые направления. / Пер. с англ. М.М. Гурвица, А.Л. Демчука, Т.В. Якушевой. – М., 1999. - 816 с.
24. Проблемы социальной политики // Свободная мысль. - 2003. - №5 -С. 41-47.
25. Российская статистическая энциклопедия. М., 1998. С.397.
26. Смирнов С.Н. Региональные аспекты социальной политики. М., 1999.
27. Смирнов С.Н., Сидорина Т.Ю. Социальная политика: Учебное пособие. - М. Издательский дом ГУ ВШЭ. 2004, - 432 с.
28. Социальная защита населения / Под ред. Н.М. Римашевкой. М., 2002.
29. Социальная политика в постсоциалистическом обществе: задачи, противоречия, механизмы. М., 2001.
30. Социальная политика в стратегии российского развития: последствия экономической трансформации // Россия и современный мир. - 2003. - №4 - С. 5-21.
31. Социальная политика и социальная работа в изменяющейся России. М., 2002.
32. Социальная политика России: история и современность. – Новочеркасск, 1999.
33. Социальная политика: Учебник / Под ред. Волгина Н.А. М., 2003. - 548 с.
34. Социальная энциклопедия. М.: Большая Российская энциклопедия, 2000. – 438 с.
35. Социальное государство // Социально-гуманитарные знания. - 2003. - №5 - С.99-105.
36. Социальное государство и социальная политика // Социальная политика и социология. - 2003. - №4 - С. 25-29.
37. Тумунов Ж.Т. Ага и агинцы. - Улан-Удэ: Бурят кн. изд-во, 1993. – 192 с.
38. Тумунов Ж.Т. Очерки из истории агинских бурят. - Улан-Удэ: Бурят. кн. изд-во, 1988. 176 с.
39. Управление социальной сферой / Под ред. В.Э. Гордина : Учебник. СПб., 1998.
40. Устав Агинского Бурятского автономного округа от 10 ноября 1994года.
41. Формирование правовых основ и механизмов социальной политики // Народонаселение. - 2001. - №4 - С. 4-10.
42. Холостова Е.И. Социальная политика: Учеб. пособие. - М, 2001. - 204 с.
43. Хутинаев И. Федерализация системы исполнительной власти Российской Федерации // Власть. - 2006. - №3 С. 45
44. Шишкин С.В. Экономика социальной сферы: Учеб пособие. М., 2003.
45. Экономика и социальная сфера в Агинском Бурятском автономном округе в 2005 году: Статистический сборник / Агинскстат. – Агинское: 2006. – 44 с.
46. Экономическая теория / Под ред. И.П. Николаевой М. Финстатинформ, 1999.
47. Ярская В.Н. Социальная политика, социальное государство и социальный менеджмент: проблемы анализа // Журнал исследований социальной политики. - 2003. - №1 - С.85-93

1. 1 Казаков А. Сильная Россия - это Федеративная Россия // Свободная мысль. №6 2004. с. 13-27. [↑](#footnote-ref-1)
2. 2 Хутинаев И. Федерализация системы исполнительной власти Российской Федерации // Власть. №3. с.43-45 [↑](#footnote-ref-2)
3. 3 Конституция Российской Федерации. - М., 1993. [↑](#footnote-ref-3)
4. 1 Тумунов Ж.Т. Ага и агинцы.- Улан-Удэ: Бурят. кн. изд-во, 1993.- 192 с.

   2 Тумунов Ж.Т. Очерки из истории агинских бурят. - Улан-Удэ: Бурят. кн. изд-во, 1988. - 176 с. [↑](#footnote-ref-4)
5. [↑](#footnote-ref-5)
6. 1 Экономика и социальная сфера Агинского Бурятского автономного округа в 2005 году: Статистический сборник / Агинскстат. - Агинское: 2006. - 44 с. [↑](#footnote-ref-6)
7. 2 Устав Агинского Бурятского автономного округа от 10 ноября 1994 г. [↑](#footnote-ref-7)
8. 1 Устав Агинского Бурятского автономного округа от 10 ноября 1994 г. [↑](#footnote-ref-8)
9. 1 Концепция стратегии социально-экономического развития Агинского Бурятского автономного округа от 20 марта 2006 года. [↑](#footnote-ref-9)
10. Платон. Собр. Соч. в 4-х т. Т.3 С.104-105 [↑](#footnote-ref-10)
11. Аристотель. Соч. в 4-х т. Т.4 С.460, 462, 591 [↑](#footnote-ref-11)
12. Гумбольдт В. Язык и философия культуры. М.,1985 [↑](#footnote-ref-12)
13. 1 Фихте И. Соч. в 2-х т. Т.2 СПб., 1993.

    2 В литературе используются термины : "социальное государство", "государство всеобщего благосостояния", "государство всеобщего благоденствия". В работе эти понятия употребляются как равнозначные.

    3 Смирнов С.Н., Сидорина Т.Ю. Социальная политика: Учебное пособие. - М. Издательский дом ГУ ВШЭ, 2004, - 432 с. [↑](#footnote-ref-13)
14. 1 Российская статистическая энциклопедия. М., 1998. С. 397.

    2 Социальная энциклопедия. С. 253. [↑](#footnote-ref-14)
15. 3 Основы социальной работы / Отв. ред. П.Д.Павленок. М., 1997. С.13. [↑](#footnote-ref-15)
16. 1 Капицын В.М. Социальная политика и право: сущность и взаимозависимости // Российский журнал социальной работы. 1998. №8. [↑](#footnote-ref-16)
17. 2 Холостова Е.И. Социальная политика: Учеб. пособие. - М.: ИНФРА-М, 2001. - 204 с. - (серия "Высшее образование"). [↑](#footnote-ref-17)
18. 3 Зайнышев И.Г. Взаимосвязь социальной политики и социальной работы. М., 1994. С.6. [↑](#footnote-ref-18)
19. 4 Лаврененко И.М. Государственная социальная политика Российской федерации: опыт и проблемы трансформации (80-е - первая половина 90-х годов XX столетия): Автореф. дисс. … д-ра ист. наук М.2000. [↑](#footnote-ref-19)
20. 5 Григорьева И.А. Социальная политика и социальное реформирование в России в 90-х годах. СПб., 1998. с.56-58 [↑](#footnote-ref-20)
21. 1 Социальная политика: Учебник / Под общ. ред. Волгина Н.А., М.: Изд-во РАГС, 2003. - 548 с. [↑](#footnote-ref-21)
22. 1 Брандт В. Демократический социализм: Статьи и речи. М., 1992. С. 345 [↑](#footnote-ref-22)
23. 1 Основные итоги социально-экономического развития Агинского Бурятского автономного округа в 2001-2005 годы. [↑](#footnote-ref-23)
24. 1 Экономика и социальная сфера Агинского Бурятского автономного округа в 2003 году: Статистический сборник / Окркомстат. - Агинское: 2004. - 44 с. [↑](#footnote-ref-24)