

## СИСТЕМА СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ БУРЯТИЯ: ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ АСПЕКТ

А.М. Бадонов

*В статье говорится об организационных изменениях в системе социальной защиты населения Республики Бурятия с начала 90-х гг. XX в. до настоящего времени.*

## SYSTEM OF SOCIAL PROTECTION OF THE POPULATION IN REPUBLIC OF BURYATIA: ORGANIZATIONAL ASPECT

A.M. Badonov

*In the article it is spoken about organizational changes in system of social protection of the population in Republic of Buryatia from the beginning of 90th years of XXI century till now.*

В России 90-е гг. XX в. характеризуются сменой не только названия самой системы социального обеспечения населения, но и ключевых понятий. Появились новые принципы в социальной политике, была создана организация системной помощи, что обусловлено экономическим кризисом и возникшими в связи с этим социальными проблемами.

Стихийные процессы и процессы, связанные со стабилизацией социально-экономической ситуации, выдвинули задачи защиты и поддержки наиболее уязвимых слоев населения в современном обществе, приоритетных групп населения, которым в первую очередь необходима всесторонняя поддержка.

Все это потребовало структурной перестройки: в 1991 г. Министерство социального обеспечения РФ переименовано в Министерство социальной защиты населения РФ, в 1996 г. в результате слияния Министерства труда РФ и Министерства социальной защиты населения РФ образовано Министерство труда и социального развития РФ, которое возглавляло систему социальной защиты населения на федеральном уровне. Министерство труда и социального развития РФ существовало до 2004 г. С началом реформирования структуры федеральных органов исполнительной власти оно было упразднено и его функции были переданы Министерству здравоохранения и социального развития РФ.

Как известно, система социальной защиты является одним из важнейших институтов реализации социально-экономической политики, цель которой состоит в обеспечении социальной стабильности и устойчивого развития общества. Для достижения этой цели необходим эффективный механизм защиты трудоспособного населения от социальных рисков. Социально-гуманитарная функция системы социальной защиты состоит в социальном обеспечении нетрудоспособных граждан и поддержке (временной) «ослабленных» слоев общества.

Таким образом, можно констатировать, что система социальной защиты:

- во-первых, должна способствовать повышению трудовой мотивации индивида, и ни в коей мере не противодействовать ей;
- во-вторых, содействовать повышению эффективности налоговой системы, предотвращая общество от чрезмерного «раздувания» социальных льгот и пособий и максимально поощряя индивидуальные накопления граждан, часть из которых может быть использована для повышения общественного благосостояния;
- в-третьих, способствовать функционированию рыночного механизма, в особенности рынка труда, путем проведения мероприятий, которые минимизировали бы социальные издержки экономических преобразований.

По мнению большинства исследователей, система социальной защиты должна гарантировать:

- достойное социальное существование человека, уважение его чести и достоинства;
- максимально полный охват социального пространства (т.е. невозможно защищать тех, кто не включен в систему);
- равномерное и равновесное распределение услуг, выплат и льгот в рамках всей социальной системы;
- эффективность функционирования учреждений социальной защиты (предоставляемые общественные ресурсы должны полностью доходить до адресата, и не использоваться в интересах административного аппарата).

В течение ряда последних лет система социальной защиты населения на региональном уровне претерпевала значительные изменения, связанные с изменением федерального законодательства и

разграничением полномочий между федеральным Центром, субъектами Федерации и органами местного самоуправления.

До конца 1990-х гг. в субъектах РФ действовала одна модель управления в сфере социального обеспечения. Она характеризовалась сложившимся в предыдущие десятилетия разделением полномочий, при котором назначение и выплата пенсий и пособий, социальное обслуживание, предоставление льгот и другие государственные функции выполняются органами социальной защиты населения, входящими в систему органов местного самоуправления, без какой-либо специальной передачи им соответствующих полномочий. После передачи функций пенсионного обеспечения (назначение, начисление, перерасчет и выплата пенсии) Пенсионному фонду Российской Федерации сложились несколько моделей управления.

Первая модель управления состояла в том, что из состава органов социальной защиты населения выделена пенсионная служба (областные, районные и городские отделения пенсионного обеспечения). Назначение и выплата пособий и компенсаций, социальное обслуживание, предоставление льгот и другие государственные функции продолжали выполняться органами социальной защиты населения, входящими в систему органов местного самоуправления. Эта модель была характерна для большинства субъектов РФ.

Вторая модель состояла в наличии в субъекте РФ государственной системы социального обеспечения (социальной защиты населения), включающей областные (краевые, республиканские и т.д.) и территориальные органы. Такая модель действовала в Свердловской области, Республике Татарстан и других субъектах.

Для третьей модели были присущи не только социальная защита малообеспеченных слоев населения, но и социальная защита трудоспособной части населения, которая выражалась в государственном регулировании социально-трудовых отношений (оплата труда, развитие трудовых ресурсов и рынка труда, социальное партнерство и т.д.). Эта модель действовала в Республике Бурятия, Республике Саха (Якутия) и ряде других регионов.

Наконец, возможна такая модель управления, при которой на основании закона субъекта РФ органам местного самоуправления может быть передано осуществление отдельных государственных полномочий (назначение и выплата пособий, ежемесячных денежных выплат, предоставление льгот на жилищно-коммунальные услуги и т.д.) [1, 43].

Так, в Республике Бурятия до 2005 г. действовала региональная система социальной защиты, состоявшая из двух независимых уровней. Первый уровень составляли органы государственной власти субъекта Федерации, в частности, Министерство труда и социального развития Республики Бурятия.

Министерство отвечало за проведение единой социальной политики государства на территории республики. В аппарате Министерства труда и социального развития Республики Бурятия были 1 комитет, 1 управление, 22 отдела, 1 служба.

Министерство возглавлял министр, который координировал деятельность всех структурных подразделений министерства. В его непосредственном подчинении находилось 6 отделов: отдел анализа, прогнозирования и социально-демографического развития; отдел планирования и финансирования; отдел бухгалтерского учета и отчетности; отдел кадровой и методической работы; организационно-контрольный отдел; контрольно-ревизионный отдел. Министр имел двух первых заместителей, один из которых являлся председателем Комитета по труду, и двух заместителей, один из которых являлся начальником Управления социальных гарантий и компенсаций.

Первый заместитель министра координировал деятельность 3 отделов и 1 службы: отдел по работе с населением; отдел стационарных социальных учреждений; отдел организации государственных закупок; службу безопасности и эксплуатации здания.

Первый заместитель министра – председатель Комитета по труду руководил структурным подразделением министерства – Комитетом по труду, в составе которого находилось 4 отдела: отдел регулирования оплаты и производительности труда во внебюджетном секторе экономики, доходов и уровня жизни населения; отдел социального партнерства и государственных гарантий по оплате труда; отдел трудовых ресурсов и рынка труда; отдел условий и охраны труда, в составе которого была лаборатория государственной экспертизы условий труда.

Заместитель министра руководил деятельностью отдела по делам семьи, женщин и детей, в составе которого был сектор по организации отдыха, оздоровления и занятости детей и подростков.

Заместитель министра – начальник Управления социальных гарантий и компенсаций непосредственно руководил деятельностью данного управления. Оно имело в своем составе 8 отделов: отдел

финансово-экономического обеспечения и контроля; отдел организации контроля и кадровой политики; отдел организации предоставления субсидий; отдел организации назначения и выплаты пособий и компенсаций; отдел правовой политики по социальным гарантиям и выплатам; отдел комплексного анализа и прогнозирования; отдел программно-технологических средств отрасли.

Второй уровень составляли территориальные органы социальной защиты местного самоуправления. В соответствии с Конституцией РФ и федеральным законодательством местное самоуправление самостоятельно и не является частью государственного управления. В республике было 23 районных и городских Управлений труда и социального развития в составе администраций муниципальных образований. В отрасли (управлениях труда и социального развития городов и районов, учреждениях социального обслуживания и т.д.) работало более 4623 человек, в том числе руководителей и специалистов – 1947 чел [2, 18].

При этой модели эффективность оказываемых услуг была недостаточной из-за двойного подчинения органов социальной защиты населения муниципальных образований. Во-первых, они подчинялись органам местного самоуправления, поскольку были в их составе. Руководство и представительный орган муниципального образования решали вопросы структуры органов МСУ и штатной численности. Во-вторых, в организационно-методическом плане органы социальной защиты населения муниципальных образований подчинялись профильному Министерству труда и социального развития Республики Бурятия. Еще одна причина невысокой эффективности – это ограниченные возможности местного бюджета по финансированию в полном объеме муниципальных социальных программ и дополнительных мер адресной социальной поддержки с учетом социально-экономического положения районов и городов и потребностей населения. Таким образом, к 2004 г. назрела необходимость дальнейшего совершенствования системы социальной защиты населения на региональном уровне в рамках нового федерального законодательства.

В связи с принятием Федерального закона № 122-ФЗ от 22 августа 2004 года «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» было проведено реформирование всей системы социальной защиты населения.

В целях повышения эффективности системы социальной защиты населения, и во исполнение Федерального Закона №122-ФЗ Правительством Республики Бурятия было решено перейти к новой модели региональной системы социальной защиты. С 1 января 2005 г. в муниципальных образованиях действовали территориальные органы Министерства труда и социального развития Республики Бурятия.

Данная модель предполагала новый этап развития взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в сфере социальной защиты населения. В Республике Бурятия решение социальных проблем в основном перешло в ведение государственного органа республики – Министерство труда и социального развития. Муниципальные органы были вправе готовить и осуществлять различные социальные программы, направленные на защиту населения муниципальных образований.

Таким образом, до 2007 г. в республике вопросами социальной защиты населения занималось Министерство труда и социального развития Республики Бурятия. В состав министерства помимо центрального аппарата входили территориальные отделы в муниципальных районах республики.

В организационном аспекте структура центрального аппарата министерства осталась прежней. Изменение было в том, что службу безопасности и эксплуатации здания стал курировать непосредственно министр. А также на базе Управлений труда и социального развития муниципальных образований было создано 23 территориальных отдела Министерства труда и социального развития Республики Бурятия по муниципальным образованиям с предельной численностью работников территориальных органов 783 единицы государственных гражданских служащих. В подчинении министерства также находились государственные учреждения социального обслуживания ветеранов и инвалидов и государственные учреждения социального обслуживания семьи и детей.

В 2007 г. с приходом нового республиканского руководства в системе социальной защиты населения Республики Бурятия произошли наиболее радикальные изменения. Министерство труда и социального развития Республики Бурятия было переименовано в Министерство социальной защиты

населения Республики Бурятия [3, 1]. Из Министерства социальной защиты населения Республики Бурятия был выделен Комитет по труду, который вошел в состав Министерства экономики Республики Бурятия. Также из министерства был выделен отдел по делам семьи, женщин и детей, на базе которого было создано Республиканское агентство по делам семьи и детей, с подчинением непосредственно заместителю Председателя Правительства Республики Бурятия по развитию социальной сферы. Из Министерства образования и науки Республики Бурятия агентству были переданы и функции по опеке и попечительству.

В настоящее время в системе социальной защиты населения Республики Бурятия действуют Министерство социальной защиты населения Республики Бурятия, Республиканское государственное учреждение (РГУ) «Центр социальной поддержки населения» и его филиалы, государственные учреждения социального обслуживания.

Постановлением Правительства Республики Бурятия от 26 сентября 2007 г. №293 утверждено «Положение о Министерстве социальной защиты населения Республики Бурятия». Штатная численность министерства – 73 единицы, в том числе государственных гражданских служащих – 54 единицы [4, 1].

Возглавляет Министерство социальной защиты населения министр, назначаемый Президентом Республики Бурятия. Министр руководит и координирует деятельность всех структурных подразделений министерства. В его непосредственном подчинении находится 1 отдел: отдел организационно-кадровой работы. Министр имеет первого заместителя, который является председателем Комитета информационно-аналитического и финансового обеспечения, и заместителя, который является председателем Комитета организации социального обслуживания населения.

Первый заместитель министра – председатель Комитета информационно-аналитического и финансового обеспечения руководит комитетом, в составе которого находится 4 отдела: юридический отдел, финансово-экономический отдел, контрольно-ревизионный отдел, сводно-аналитический отдел.

Заместитель министра – председатель Комитета организации социального обслуживания населения руководит комитетом, в составе которого находятся 2 отдела: отдел развития стационарного и нестационарного социального обслуживания населения, отдел развития и содержания материально-технической базы отрасли.

В составе министерства есть еще одно структурное подразделение – Комитет социальных гарантий, возглавляемый председателем. Комитет в своем составе имеет 2 отдела: отдел организации социальных выплат, отдел информационных технологий.

В непосредственном подчинении министерства находится Республиканское государственное учреждение (РГУ) «Центр социальной поддержки населения» и его филиалы, государственные учреждения социального обслуживания.

Постановлением Правительства Республики Бурятия от 29 октября 2007 г. №339 создано республиканское государственное учреждение «Центр социальной поддержки населения» Министерства социальной защиты населения Республики Бурятия со штатной численностью 778 единиц, из них в аппарате РГУ – 41 единица, в филиалах – 737 единиц. РГУ «Центр соцподдержки» имеет 23 филиала в г. Улан-Удэ, г. Северобайкальске и 21 в районах республики [5, 1].

Предположительно, основной целью данного реформирования является попытка правительства оптимизировать финансовые расходы республиканского бюджета в части оплаты труда государственных гражданских служащих, работающих в отрасли. Руководители и работники РГУ «Центр социальной поддержки населения» и его филиалов потеряли статус государственных гражданских служащих. Это позволило оптимизировать расходы на финансирование оплаты труда в отрасли.

Таким образом, к 2008 г. система социальной защиты прошла очередное реформирование, которое в некотором смысле неоднозначно влияет на эффективность системы. С одной стороны, непрерывные изменения в системе, лишение статуса государственных гражданских служащих и соответствующих льгот у большинства работников отрасли уже приводит к негативным качественным изменениям в кадровом составе. Часть опытных сотрудников ушла из отрасли, а привлечение молодежи ограничено из-за потери статуса. С другой стороны, уменьшение количества государственных гражданских служащих, работающих в отрасли (только в территориальных отделах было 783 единицы госслужащих), до 54 государственных гражданских служащих в аппарате Министерства социальной защиты населения привело к огромной экономии денежных средств, которые могут пойти на финансирование мер социальной поддержки населения. Следует отметить, что действующая структура ми-

нистерства должна еще показать свою эффективность в ближайшее время, иначе можно ожидать очередные изменения в организационной структуре.

*Литература*

1. Социальная защита в регионе. – Екатеринбург, 1999.
2. Итоговое совещание работников системы труда и социального развития Республики Бурятия. – Улан-Удэ: Министерство труда и социального развития Республики Бурятия, февраль 2004 г.
3. Указ Президента Республики Бурятия от 07.08.2007 г. № 486 «О структуре исполнительных органов государственной власти Республики Бурятия».
4. Постановление Правительства Республики Бурятия от 26.09.2007 г. №293 «О Министерстве социальной защиты населения Республики Бурятия».
5. Постановление Правительства Республики Бурятия от 29.10.2007 г. №339 «О создании республиканского государственного учреждения «Центр социальной поддержки населения» Министерства социальной защиты населения Республики Бурятия».

## ИЗУЧЕНИЕ ИСТОРИИ СЕМЬИ И ЕЕ ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ СОВРЕМЕННОЙ МОЛОДЕЖИ

Н.Г. Лагойда

*В статье рассматривается проблема возрождения родословных традиций и привлечения современной молодежи к изучению своих корней. Выделяются структурные особенности и родственный состав бурятской семьи в прошлом. Приводятся данные собственного исследования, направленного на изучение осведомленности молодежи о предках и истории своей семьи с использованием метода генограммы.*

## STUDYING OF A HISTORY OF FAMILY AND ITS VALUE FOR MODERN YOUTH

N.G. Lagoyda

*In article the problem of revival of genealogical traditions and attraction of modern youth to studying the roots is examined. Structural features and related structure of the Buryat family in the past are allocated. There are cited facts the own research directed on studying of youth's awareness about ancestors and a history of the family with use of geneagram method.*

Семья как важнейшая социальная микроструктура представляет собой неотъемлемую часть всей общественной системы и находится в неразрывной связи со всеми другими ее компонентами, прямо или косвенно отражая изменения, происходящие в обществе. Современные семейные психологи и социологи наблюдают смещение центра в семейной структуре с родственных отношений, связей детей и родителей на отношения супружеские, а родственные связи, хотя их значение и велико, отошли на второй план. Э.Г. Эйдемиллер и В.В. Юстицкий отмечают, что патриархальная семья и традиции все еще достаточно сильны в нашем обществе, но границы между членами семьи диффузны, плохо структурированы, что не может не сказываться на здоровье, сплоченности семьи (1). Все чаще наблюдается эмоциональный разрыв между поколениями в семье, который является основой разрыва между поколениями вообще. Семья как аккумулятор этнокультурных традиций и ценностей, микро-среда этнических процессов и социализации личности перестает осуществлять одну из важнейших своих функций – передачу социального опыта и этнокультурной информации молодым поколениям, обеспечивая тем самым преемственность этнической культуры. Поэтому нередко кажется, что раньше семья была прочнее, отношения в семье лучше, значение семьи в ее широком понимании, истории ее предков выше.

Как показывают исследования, бурятские семьи, как городские, так и сельские, придают большое значение национальным традициям (2). Традиционные ценности, присущие бурятскому народу, передаются новым поколениям прежде всего через семью, которая является хранителем и ретранслятором национальных традиций. Следует отметить, что в древности у монголов и бурят традиция памятования родословного древа хранилась устно и передавалась из поколения в поколение. Многие буряты могли по памяти воспроизвести свою родословную до 17-го колена, а знать родословную до седьмого колена был обязан каждый ребенок. С распространением письма (начиная с XIII в.) эти данные стали записывать. Среди оригинальных монгольских текстов светского содержания отмечают уникальные исторические источники – образцы родословных летописей бурят. Родословные летописи, а также рисунки-схемы родословного древа «угай бичиг» очень ценили и передавали из поколения в поколение как главную фамильную драгоценность.