

На правах рукописи

Ефимова Ирина Николаевна

**СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
РЕГИОНАЛЬНОГО ПАРЛАМЕНТА КАК АКТОРА
СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ**

Специальность 22.00.04 – социальная структура, социальные институты и процессы

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

Нижний Новгород
2007

Диссертация выполнена на кафедре общей социологии и социальной работы факультета социальных наук Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского

Научный руководитель: доктор философских наук, профессор
Бекарев Адриан Михайлович

Официальные оппоненты: доктор философских наук, профессор
Щуров Владимир Александрович,
кандидат социологических наук, доцент
Гладина Татьяна Даниловна

Ведущая организация: Марийский государственный технический университет

Защита состоится «22» февраля 2007 г. в 15.00 на заседании диссертационного совета Д 212.166.14 при Нижегородском государственном университете им. Н. И. Лобачевского по адресу:

603000 г. Нижний Новгород, Университетский пер., д. 7, ауд. 203

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале фундаментальной библиотеки Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, пр. Гагарина, д. 23, кор. 1

Автореферат разослан «16» января 2007 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат социологических наук, доцент

Е. Е. Кутявина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью теоретического осмысления современной государственной социальной политики и практической потребностью решения задач социального обеспечения в условиях, когда государственные институты действуют в пространстве становления рыночных отношений, глобальных перемен и весьма ограниченных материальных и организационных ресурсов. Решение проблем осложнено тем, что возрастает поток социально-экономических конфликтов.

Своеобразие ситуации, сложившейся в стране в настоящий момент, требует стратегического подхода к разностороннему изучению социальной политики. Это значит, что необходимо реагировать не только на турбулентные изменения внешней среды российского социума, но и разрабатывать системный подход к социально-политической деятельности, в рамках которого осуществляется одновременно экономическая (реализация блока экономических реформ), собственно социальная (в области здравоохранения, пенсионного обеспечения, образования) и культурная составляющие политики. Синхронизированное системное действие призвано обеспечить безопасность, стабильность и устойчивое развитие российского общества. Ясно, что здесь важно учитывать многие социальные последствия государственного вмешательства в экономику, социальную сферу и культуру. И хотя социальная политика, в конечном счете, служит удовлетворению социальных потребностей населения, в настоящее время она больше концентрируется в области «социальной защиты», которая носит пока преимущественно «компенсаторный» и «оборонительный» характер.

Социальная политика приобрела первостепенное значение с момента провозглашения Российской Федерации социальным государством с развитым гражданским обществом, обеспечивающим оптимальное сочетание интересов человека и общества на основе рационального баланса свободы и дисциплины личности, социальной ответственности государственного управления, т.е.

государством, в котором человек, его права и свободы признаются высшей ценностью.

Важно выявить и определить реальный и потенциальный вклад всех субъектов (акторов) социальной политики, а не только тех, для кого это - прямая должностная обязанность. Такими акторами выступают не только различные ветви власти на различных уровнях, в том числе, такие, как полномочные представители Президента, муниципальные и областные законодательные органы, иностранные инвесторы и т.п. Все большее значение приобретает «третий сектор» экономики, да и сами граждане через самодеятельность и самозанятость становятся полноправными «социальными политиками». И здесь обнаруживаются существенные дополнительные источники финансирования, вполне сравнимые с государственным бюджетом.

Законодательные органы власти субъектов Российской Федерации, динамично развиваясь, реагируют на требования жизни как на региональном, так и федеральном уровнях. Современные условия развития социально-экономических отношений в России поставили перед региональными legislatures совершенно новые задачи в области социальной защиты населения. Если раньше большинство программ социального развития страны определялись на федеральном уровне, то в условиях принятия ФЗ №122 именно парламенты субъектов РФ взяли на себя функции разработчиков социально значимых законодательных актов и программ.

Следует также учитывать изменение характера и содержания социальной политики в ответ на вызовы глобализации, рынка и новой экономики. Очевидно, что происходит смещение к использованию активных средств и инструментов в реализации социально-политических проектов, увеличиваются возможности партисипативного управления в ходе реализации реформ (в частности, увеличение степени свободы граждан в ходе реализации пенсионного законодательства и др.).

Степень научной разработанности проблемы

Следует учитывать, что происходящие в России социально-экономические преобразования резко обострились под влиянием способов проведения реформ. Социология стабильной социальной структуры в анализе общества уступила место социологии изменений. Ситуационный подход в управлении стал господствующим, добавив к системной парадигме синергетическую составляющую. Внешние параметры больших и малых организаций изменяются сейчас быстрее, чем сами организации. То же самое можно сказать и относительно глубины проработки вопроса об организации системы социальной защиты населения: не успеет теоретик найти соответствующее объяснение происходящих объективных социальных процессов, как процессы радикально изменяются, и описание становится несколько устаревшим. Тем не менее, сохраняются определенные инварианты, в том числе, и в изменяющейся системе социальной политики и защиты. Эти инварианты раскрыты в исследованиях Л.И. Дуровой, И.А. Григорьевой, Т.Ю. Сидориной и А. И. Смирнова, Е. Р. Ярской – Смирновой и др.¹

Более обширно представлен массив эмпирических социологических исследований, поскольку они носят сугубо прикладной характер и взаимодействуют с изменениями объекта исследований. Вопросы и проблемы социальной защиты населения освещаются на уровне нормативных документов. Именно управленческая практика вынуждена выступать в данном случае как теория и методология социальной политики. Поэтому теоретические работы в данной области носят преимущественно сравнительно-исторический характер. Это, прежде всего, касается процессов становления социальных институтов местного самоуправления с функцией социальной защиты (работы В.Ф. Абрамова, Г.В. Атаманчук, С.С. Богданова, В.И. Василец, Ю.З. Камалтынова, И.С. Пильман и др.)².

¹ Дурова, Л.И. Институционализация региональной социальной политики / Л.И. Дурова - М., 2000. – 315 с., Григорьева, И.А. Социальная политика и социальное реформирование в России в 90-х годах И.А. Григорьева - СПб., 1998. – 310 с. Сидорина, Т.Ю. Социальная политика / Т.Ю. Сидорина, С.Н. Смирнов. – М.: ГУ ВШЭ. – 2004. - 345 с., Социальная политика и социальная работа в изменяющейся России / под ред. Е. Р. Ярской – Смирновой и П. Романова. – М.: ИНИОН РАН. – 2002. – 432 с.

²Абрамов, В.Ф. Местное самоуправление: идея и опыт / В.Ф. Абрамов // СОЦис. – 1997. -№1. - С. 120-125., Атаманчук, Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления / Г.В. Атаманчук - М.: Юридическая литература, 1990. – 420 с. . ISBN 5-7260-0498-4,

Наиболее разработана и представлена нормативно-правовая база социальной политики, акты, формирующие федеральное законодательство в области социальной сферы, такие как Конституция РФ, Федеральные Законы «Об основах социального обслуживания населения РФ», «О государственной социальной помощи», «О ветеранах», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и др. За последние десять лет свод законодательных и других нормативных актов, касающихся социальной политики в отношении семьи, детей, ветеранов, инвалидов, слабо защищенных граждан, с помощью различных уточнений и дополнений вырос до невероятных размеров. Число актов давно перешло за сотню, и каждый закон краткосрочен: меняется положение слабо защищенных групп, меняется и поле законодательства. Законы конструируют новую социальную реальность. Поэтому законотворческую деятельность следует рассматривать сквозь призму конструирования реальности. Так, при поддержке Фонда Форда была открыта грантовая программа «Социальная политика накануне XXI века». В 2002 году на базе Академии труда и социальных отношений был создан временный творческий коллектив (ВТК), призванный создать фундаментальную научную основу и предложить конкретный механизм реализации положений ст.7 Конституции РФ. Соучредителями ВТК тогда стали ведущие российские политики и эксперты: Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Г.Н. Селезнев, Председатель Конституционного Суда РФ М.В. Баглай, Министр труда и социального развития РФ А.П. Починков, Председатель Комитета Совета Федерации по социальной политике В.А. Петренко, Председатель Комитета Государственной Думы по труду и социальной политике А.В. Селиванов, Председатель Федерации независимых профсоюзов России М.В. Шмаков, Президент Российской Академии наук Ю.С. Осипов, ректор Академии труда и социальных

Богданов, С.С. Стратегия социально-экономического развития районных центров России / С.С. Богданов, А.Н. Петров, В.И. Сигов - М.: Пресс-сервис, 1997. – 216 с., Василец, В.И. Управление Социально-экономическим развитием региона в переходный период / В.И. Василец - М., 1996. – 413 с., Камалтынов Ю. З. Управление социальной защитой населения: программный подход (на материале РТ). Автореф. Канд. Дисс. Нижний Новгород, 2006. – 24 с., Пильман, И.С. Муниципальное развитие: возможности социального партнерства И.С. Пильман – М.: Фонд «Институт экономики города», 2000. – 240 с.,

отношений Н.Н. Гриценко (руководитель ВТК). Анализ законодательной базы с учетом регионального и муниципального уровней управления осуществлен в работах С. Авакьян, А. К. Ажпонова, Г. В. Барабашева, П. Д. Павленка, Н. М. Римашевской¹. Большая часть исследований посвящена взаимосвязи и взаимодействию социальной политики и социальной работы (работы И.А. Григорьевой, И. Ф. Дементьева, З.Х. Саралиевой, Р. Титмуса, Л. Эрхарда и др.)². Организационный аспект управления разрабатывался в работах Р. Титмуса, Л. Эрхарда, А.М. Бекарева³. Исследования в области собственно социальной работы проанализированы на основе работ Н. А. Волгина, Е. Ш. Гонтмахера, Б.В. Ракитского, Е.И. Холостовой и других⁴. Необходимо отметить литературу, посвященную проблемам государственного управления в области социальной работы (работы Г.И. Осадчей, И.Л. Сизовой, З.С. Гафарова, К.Н. Новиковой, В.В. Попадейкина и др.)⁵.

С другой стороны, если учитывать вовлечение бизнеса в реализацию социальной политики, то можно найти обширный круг источников, посвященных теоретико-методологическим и прикладным проблемам предпринимательской деятельности, которые рассматриваются в работах

¹ Авакьян, С. Законодательство в центре и на местах: перекрестки без тупиков / С. Авакьян // Российская Федерация. - 1996. - №20. - С. 15-17., Авакьян, С. Внебюджетные фонды / С. Авакьян // Народный депутат. - 1990. - №15. - С. 35-43., Авакьян, С.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: концепции и решения нового закона / С. Авакьян // Вестник МГУ. - Серия 11. - Право.- 1996. - №2. - С. 3-33., Ажпонов, А.К. Регионы и муниципальное самоуправление: вопросы ответственности / А.К. Ажпонов // Социс. - 2002. - №3. - С. 13-17., Барабашев, Г.В. Идеалы самоуправления и российская действительность / Г.В. Барабашев // Государство и право. - №2. -1996. - С. 21-29., 233. Римашевская, И. М. Социальное обеспечение в процессе перехода России к рынку/ И.М. Римашевская //Народонаселение. - 2000. - №3. - С. 6 -12.

² Григорьева, И.А. Социальная политика и социальное реформирование в России в 90-х годах И.А. Григорьева - СПб., 1998. - 310 с., Дементьева, И.Ф. К потребности в медицинской помощи лицам пожилого возраста на начальном этапе адаптации в домах-интернатах / Н.Ф. Дементьева //Здравоохранение. - 1990. - №3. - С. 12-21., Саралиева, З.Х. Социальная защищенность как критерий развитости общества/ З.Х. Саралиева // Вестник Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского: История. Социология. Политология: [Сб.]. -Н.Новгород, 1996. - С. 116-122. Саралиева, З.М. Пожилые люди в центре России / З.И. Саралиева. С.С. Балабанов // СОЦИС.- 1999. - №12. - С.54-64., Titmuss R. M. Welfare State and Welfare Society // The Philosophy of Welfare. L.: Allen and Unwin, 1987. P. 141., Эрхард, Л. Благосостояние для всех / Л. Эрхард - М., 1991. - 345 с.

³ Titmuss R. M. Welfare State and Welfare Society // The Philosophy of Welfare. L.: Allen and Unwin, 1987. P. 141, Эрхард, Л. Благосостояние для всех / Л. Эрхард - М., 1991. - 345 с., Бекарев, А. М. Социально-проектная деятельность в условиях глобальных перемен / А.М. Бекарев //Социология. Журнал Российской социологической организации. - № 1. - 2005. - С. 12-21. Бекарев, А.М. Социально-проектная в условиях нестабильности (региональный аспект) / А.М. Бекарев // Социальная синергетика: теоретические и практические аспекты. Сборник научных трудов: Москва-Йошкар-Ола: МарГТУ. - 2004. - С. 12-18.,

⁴ Волгин, Н.А. Концептуальные основы социальной политики / Н.А. Волгин // Социально-трудовая сфера России в переходный период: реалии и перспективы. - 1996. - С. 59-77.. Волгин, Н.А. Социально-экономическое положение трудящихся: перемены в условиях радикальных реформ / Н.А. Волгин // Социально-трудовая сфера России в переходный период: реалии и перспективы. - 1996. - С. 133-137., Гонтмахер, Е.Ш. Социальная политика в России: уроки 90-х / Е.Ш. Гонтмахер - М.: Гелиос АРВ, 2000. - 336 с. ISBN 5-85438-001-3, Гонтмахер, Е. Ш. Социальные реформы. Что завтра? Евгений Гонтмахер М. : Гелиос АРВ , 2005: ПИК ВИНТИ - 170, [2] с.,20 см. - ISBN 5-85438-127-3 (в обл.), Ракитский, Б.В. Концепция социальной политики для современной России / Б.В. Ракитский - М.: Институт перспектив и проблем страны, 2000. - 397 с., Холостова, Е.И. Становление теории социальной работы / Е.И. Холостова - М., 1999. - 154 с.,

⁵ Осадчая, Г.И. Социология социальной сферы / Г.И. Осадчая. - М.: Академический проспект. - 2003. - 336 с., Гафаров, З.С Социальная защита населения в регионе /З.С. Гафаров и [и др.] // Экономика. Экономические науки. - Екатеринбург: УрАГС, 1999. - 351 с., Новикова, К.Н. Управление системой социальной защиты населения: региональный аспект /К.Н. Новикова. - Казань: Издательский дом ТИСБИ, 2004. - 234 с., Попадейкин, В.В. Социальная защита: сравнительный муниципальный аспект / В.В. Попадейкин и [и др.] // Экономика. Экономические науки. - М.: УРДН, 2000. - 29 с.

зарубежных исследователей Ф. Кенэ, А., Ж.Б. Сэя, Дж. М. Кейнс и др.¹. Среди отечественных исследователей необходимо отметить Л.В. Бабаеву, Ж.М. Грищенко, Т.И. Заславскую, Г. А. Лукс, А.Е. Чирковой, В.Г. Смолькова². Данные исследования в основном посвящены предпринимательству. Еще один блок исследований касается государственного регулирования и поддержки предпринимательской деятельности. Государственно-правовому регулированию посвящены работы Х.В. Валиевой, А.Б. Гайнутдинов др.³

Необходимо отметить и ряд политологических исследований, посвященных становлению представительных органов власти в России, не имеющих непосредственного отношения к рассматриваемому комплексу актуальных проблем, но играющих заметную роль для определения корней многих современных процессов. К их числу относятся работы В.С.Баева, И.М.Бунина, А.А.Галкина, С.А.Глотова, Е.В.Макаренкова, С.А.Караганова, В.А.Никонова и др.⁴

Вместе с тем, несмотря на достаточно разработанную область социальной политики, имеется определенный дефицит исследований в отношении новых субъектов ее осуществления. Возрастает актуальность разработки системного

¹ Francois, Q Observations sur les effets de la saignée., Сей Ж.Б.Трактат политической экономии / Ж.Б. Сей. - М. 1896., Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег // Избранные произведения. - М.: Экономика, 1993. - 231 с.

² Бабаева, Л.В. Частные и государственные предприятия: мнение директоров / Л.В. Бабаева // Социс. 1995. № 8. - С. 79-86., Бабаева, Л.В. Малый бизнес в России в эпоху экономических реформ / Л. В. Бабаева, Г. П. Лапина. - Рос. акад. наук, Ин-т социологии М.: Б. и., 1997 - 193 с., Грищенко, Ж.М. Социальный портрет предпринимателя / Ж.М. Грищенко, Н.Г. Новикова, Л.Г. Лайша // Социс. 1992. № 10. - С. 53-61, Заславская, Т.И. Социальные результаты реформ и задачи социальной политики / Т.И. Заславская // Куда идет Россия?.. Трансформация социальной сферы и социальная политика. 5-й международный симпозиум 16-17 января 1998 г. / Под ред. Т.И. Заславской. М.: Издательство "Дело", 1998., Лукс Г.А. Информационное обеспечение региональной молодежной политики. (на примере Самарской области) (на примере Самарской области) / Г.А. Лукс [и др.]- Самара: Изд-во «Самарский научный центр РАН». 2003.-166 с., Чиркова, А.Е. - Независимый институт социальной политики / А.Е. Чиркова [и др.]-М.: ГУ-ВШЭ, 2005. Смольков, В.Г. Социальное рыночное хозяйство: концепции Л. Эрхарда и Г. Мюрдаля / В.Г. Смольков. - [Эл. Ресурс]. - режим доступа: <http://www.auditorium.ru/books/410/13.htm>, свободный.

³ Валиева, Х.В. Государственное регулирование малого предпринимательства в условиях становления рыночной экономики : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 Махачкала, 2000, Гайнутдинов, А.Б. Государственное регулирование предпринимательства в трансформационной экономике: Автореф. дис. канд. экон. наук: 08.00.01. - Казань. - 20 с.

⁴ Современная российская политика. Курс лекций /И. Бунин, С. Караганов, В. Никонов; Ред. В. Никонов. — М.: Олма-Пресс, 2003. — 222 с.; Баев В.С. Институт парламентаризма в современной России...; Галкин А.А. Размышления о политике и политической науке /Ин-т сравнит. политологии РАН. - М.: Оверлей, 2004. - 278 с.; Государство, демократия, парламентаризм. Курс политологии для вузов в схемах, табл., цифрах /Глотов С.А., Макаренков Е.В., Новиков В.В., Скворцов И.П. Кубан. научн. центр полит. и правовых исслед. "Законодат. инициатива". — Краснодар, 1997. — 329 с.; Роль парламента в демократическом государстве. Материалы науч.—практ. конф. /Редкол.: Ю.Г. Чернышов и др. Алт. гос. ун-т., Алт. шк. полит. исслед. — Барнаул: Изд-во Алт. гос. ун-та, 1999. — 225 с.; Павлов А.В. Депутатские объединения в Государственной Думе: статус, проблемы законотворческой деятельности. Политологич. анализ. Автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. — М.: Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ, 1997. — 24 с.; Квон Хюн Чжон. Российский парламентаризм: история и современность. Историко-политол. аспекты. Автореф. дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02. — М.: МГУ, 1999. — 26 с.; Ежов Д.А. Президентство и парламентаризм в современной России: концепции и сценарии развития. Автореф. дис. ... канд. полит. наук.: 23.00.02. — М. Акад. труда и соц. отношений, 2004. — 28 с.; Подколзина И.В. Становление парламентских партий в России. Автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. — СПб. гос. ун-т, 2004. — 16 с.; Шугунова З.З. Политическая динамика современных российских парламентских партий. Автореф. дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02. — Ростов н/Д: Юрид. ин-т МВД России, 2004. — 22 с.; Проблемы социально-политического развития российского общества. Межвуз. сб. научн. тр. /Ред. М.Е. Бураков. — Воронеж, 1997. Вып.2.; Проблемы социально-политического развития российского общества. Межвуз. сб. научн. тр. /Редкол.: В.М. Черных и др. — Воронеж, 1997. Вып.3. — 117 с.; Осуществление политической и правовой реформ в Российской Федерации. Сб. ст. /Авт. кол.: Абросимова Е.В., Андреев В.А., Богатова Л.Ю. и др.; Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ. — М.: РАГС, 1997. — 150 с.

подхода в управлении в условиях подвижной среды и неопределенности (ситуативный подход). Следует обратить внимание и на изменение самого характера управленческой деятельности, которая все больше приобретает черты социально-проектной и предпринимательской активности.

Целью работы является социологический анализ деятельности регионального парламента как одного из акторов социальной политики.

В процессе достижения цели требовалось решить следующие задачи:

- осуществить анализ теоретических концепций социальной политики под углом зрения ее целей и содержания;
- рассмотреть субъектный аспект системы социальной политики, выявив всех актуальных и потенциальных (новых) акторов;
- изучить содержание социально-политической деятельности с учетом становления социально-предпринимательской деятельности и социальной ответственности бизнеса;
- рассмотреть структуру и функции регионального парламента с учетом изменения его социального состава;
- осуществить социологический анализ на основе методов выборочного опроса и case study обратной связи между законодательным органом и населением; на основе метода экспертных оценок определить направления развития региональной социальной политики.

Объект исследования – региональный парламента как актор социальной политики.

Предмет исследования – социальная политика как систематическая, регулярная деятельность регионального парламента, основанная на непосредственном участии бизнеса в осуществлении социальных программ.

Теоретико-методологической основой диссертации являются классические концепции структурного функционализма, социальной конфликтологии и социального проектирования, созданные К. Марксом, М. Вебером, Т. Парсонсом, Р. К. Мертоном, П. Сорокиным и др. Исходной является структурно-функциональная парадигма социологии, являющаяся

теоретической основой рассмотрения структуры и функций такой организации, как региональный парламент. Теоретическая основа работы представлена исследованиями в области общесоциологической теории, экономической социологии, социологии организаций, социологии семьи, социологии малых групп, социологии изменений, теории и практики социальной работы. В рамках эмпирического исследования применялись включенное наблюдение, выборочный анкетный опрос, контент-анализ документов и СМИ, метод экспертных оценок.

Эмпирической базой работы послужили материалы и статистические данные Департамента труда и социальной защиты населения Нижегородской области, прогноз социально-экономического развития и стратегический план социально-экономического развития Нижегородской области на период до 2015 года, разработанные департаментом прогнозирования и программного планирования при министерстве экономики и развития предпринимательства Нижегородской области. Используются информационно-аналитические материалы, подготовленные для полномочного представителя Президента РФ в Приволжском федеральном округе на тему «Стратегии социально-экономического развития регионов ПФО (на примере Нижегородской области)». Для подготовки данного исследования широко использованы официальные сайты Правительства РФ и Правительства Нижегородской области. Источниками послужили «Концепция социального государства РФ» (2002 год) и «Основные направления социально-экономического развития России на долгосрочную перспективу» (2005 год); результаты социологических исследований, полученные автором в 2006 году на основе анкетного опроса слабо защищенных групп населения (722 респондента) и анализа экспертных оценок руководителей комитетов регионального парламента, а также контент - анализа документов и СМИ.

Научная новизна работы заключается в том, что:

- На основе исследования деятельности регионального парламента в социально-политической сфере разработана комплексная модель организации

социальной политики, включающая в себя компенсаторную, социально-проектную, социально-предпринимательскую и индивидуальную деятельность акторов социальной политики. Выявлено, что составы ОЗС 3-го (2002-2006 гг.) и 4-го (2006-2011гг.) созывов по структуре и профессиональной принадлежности его членов наиболее адекватно соответствуют реализации региональной социальной политики.

- Раскрыта зависимость между социальным составом регионального парламента, где большинство депутатов являются представителями бизнес-элиты (независимая переменная), и качественными изменениями в области социальной политики региона. Руководители крупных коммерческих предприятий, представленные в Законодательном Собрании, выступают непосредственными участниками и проводниками в систематическом и регулярном осуществлении социальных проектов и социально-политической деятельности в целом.

- Проанализирована динамика законотворческой деятельности Законодательного Собрания Нижегородской области за весь период его существования, начиная с 1994 года. Определен вес социально-политических законов и социальных программ, разработанных в период работы депутатов, в структуре законов, принятых в Нижегородской области.

- На основе методов case study, анкетного и экспертного опросов исследован механизм обратной связи между региональным парламентом и населением области, эффективность и направления деятельности парламента в области социальной политики.

Основные положения исследования, выносимые на защиту:

- Социальный состав легислатур существенно влияет на содержание его деятельности, совершенствование структуры, реализацию функций и эффективность внедрения социальных программ. Доминирующее положение бизнес-элиты в составе регионального парламента последних созывов позволяет разрабатывать и осуществлять социальные проекты и программы

регулярно, адресно и систематично, в том числе, за счет привлечения внебюджетных средств.

- Социальная политика не может быть редуцирована до компенсаторной деятельности различных акторов. Степень эффективности социальной политики региона обусловлена тем, насколько развиты социально-проектная и социально-предпринимательская компоненты социально-политической деятельности.

- Социальный состав регионального парламента, устойчивая тенденция к росту представленности социально ответственного бизнеса в органах региональной законодательной власти влияют на качественные изменения в области социальной политики региона (активизация законотворческой деятельности – разработка региональных законов и внесение дополнений в федеральные; за счет предлагаемых социальных программ расширение категорий населения, социальная помощь которым пока не предусмотрена существующим законодательством и др.).

- Эмпирические исследования подтвердили эффективную обратную связь между парламентом и населением области. Анкетный опрос слабо защищенных групп населения (722 респондента) и анализ экспертных оценок руководителей комитетов регионального парламента, а также контент - анализ документов и СМИ доказывают, что проблема обратной связи существует, и представители законодательных органов власти (депутаты) являются связующим звеном между государством и обществом.

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования

Данное исследование позволяет более полно и детально изучить социальную политику ОЗС. Представлены основные резервы системы социальной политики для ее оптимизации.

Теоретическая реконструкция системы функций регионального парламента, которая позволяет осуществлять в синхронном срезе компенсаторную, инновационную социально-предпринимательскую и

проектную деятельность, может стать полезной как для теории. так и для практики формирования социальных организаций. Основные положения и выводы исследования могут быть использованы региональными парламентами для разработки законодательства в области социальной политики, региональными органами исполнительной власти для совершенствования существующей системы социальной защиты населения, при составлении краткосрочных и долгосрочных планов работы органов местного самоуправления. Результаты исследования могут быть использованы в вузовских курсах по социологии организаций, социальных процессов и институтов, теории и технологии социальной работы, социальной политике.

Апробация результатов исследования.

Основные результаты диссертационной работы были доложены автором на ряде международных, республиканских, региональных и ведомственных конференциях, в том числе: на Второй Всероссийской научно-практической конференции «Право. Бизнес. Население» - 2004 г., г. Нижний Новгород; Второй Всероссийской научно-практической конференции «PR-технологии в информационном обществе» - 10-12 ноября 2004 г., г. Санкт-Петербург; Всероссийской междисциплинарной научной конференции с международным участием «Мировоззрение современного общества в фокусе научного знания и практики» - 2004 г., г. Йошкар-Ола; Третьей межрегиональной научно-практической конференции «PR- образование: PRоблемы и PeРспективы» -23-25 ноября 2004г., г. Нижний Новгород; Всероссийской научной конференции «21 век: новые горизонты гуманитарных наук», посвященной 15-летию социологического факультета Самарского государственного университета. - 2004 г., г. Самара; Международной научно-практической Интернет-конференции - 21-25 декабря 2004 г., г. Челябинск; Межвузовской межрегиональной научно-практической конференции «Человек и общество: перспективы XXI века» - 2004 г., г. Нижний Новгород; Международной научно-практической конференции «Организация в фокусе социологических исследований» (Нижний Новгород, апрель 2005 г.). Результаты

диссертационного исследования отражены в 30 публикациях, 10 – в соавторстве, личный вклад 8,3 п.л., из них 1 публикация в рецензируемом издании. Диссертация обсуждена и рекомендована к защите на заседании кафедры общей социологии и социальной работы факультета социальных наук Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского.

Структура диссертационного исследования. Структура работы подчинена логике исследования и состоит из введения, двух глав, каждая из которых состоит из трех параграфов, заключения, приложений и списка использованной литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновывается выбор темы, ее актуальность, оценивается степень ее научной разработанности; формулируется цель и определяются задачи, объект и предмет; характеризуются научная новизна и практическая значимость; теоретическая и методологическая база исследования; основные положения, выносимые на защиту; содержатся сведения об апробации результатов исследования и структуре диссертации.

В Главе 1 «Социальная политика в контексте деятельностного подхода» рассматриваются компенсаторный и деятельностный подходы к изучению социальной политики, анализируется социально-предпринимательская деятельность в структуре современной социальной политики, оцениваются возможности этого вида деятельности как условия устойчивого развития общества и регионов. Представлена система социальной защиты населения в региональном измерении, выявлены состав и функции Областного Законодательного Собрания (на примере двух созывов Нижегородской области).

В первом параграфе первой главы «Социальная защита и социально-предпринимательская деятельность в структуре современной социальной политики» рассматривается сущность социальной политики в условиях социального реформирования. Говоря об эффективности системы социальной

политики, многие авторы ссылаются на концепцию социального рыночного хозяйства Л. Эрхарда, где эффективная поддержка социально незащищенных слоев рассматривалась в условиях экономического роста. Между тем для современного состояния социальной политики в России больше подходит типология моделей Р. Титмуса. В развитых странах действуют три основных модели: остаточная модель, модель индустриально-экономического развития и государственно - перераспределительная модель. Думается, что в «чистом» виде в России не действует ни одна из представленных моделей. Скорее, реализуется их «смесь», но с преобладанием идеологии велферизма (остаточная модель). Вместе с тем, прямое назначение или *causa finalis* социальной политики состоит в удовлетворении социальных потребностей индивидов и в формировании комфортного социокультурного пространства для существования, функционирования и развития индивидов. Однако явный акцент в сторону компенсаторной политики может на практике гарантировать социальную безопасность и удовлетворять потребности в безопасности (в соответствии с пирамидой А. Маслоу), но едва ли такой акцент может способствовать полнокровному и разностороннему развитию членов общества.

В силу этого для адекватного отражения сущности современной социальной политики более верным представляется деятельностный подход, согласно которому следует рассматривать в единстве цели, средства и результаты деятельности. При этом деятельность предполагается не только в формах занятости и самозанятости, но и в формах проектной и социально-предпринимательской деятельности. С другой стороны, анализ реализующихся в настоящее время функций социальной политики показывает, что ее ядром пока остается социальная защита. Впрочем, собственно социальная защита остается «защитой» слабых и обездоленных от негативных последствий рыночных реформ. В таком проявлении она должна быть лишь необходимой частью более масштабной социальной политики и реализуется в виде компенсаторной деятельности государства.

В действительности, альтернативой социальной защите как

«оборонительной» и реактивной деятельности в рамках социальной политики становится инновационная социально-проектная и социально-предпринимательская деятельность, которая распределяется среди различных акторов: молодежные группы, НКО, фонды и т.д. Обычно эта деятельность регулируется государством. Сегодня в России насчитывается более 600 тысяч некоммерческих организаций (НКО), работающих как на местном, так и на федеральном уровнях. Эффективное развитие социальной сферы возможно только за счет привлечения к социальному обслуживанию НКО и создания конкурентной среды, становлению и развитию социально-предпринимательской деятельности как государственных учреждений, так и некоммерческих организаций. Отметим, что некоммерческой инновационной деятельностью могут заниматься не только НКО и фонды, но и государственные организации, особенно, если речь идет об органах законодательной власти. Как правило, представители этой ветви сами являются крупными бизнесменами. К тому же сама законодательная работа (законотворчество) по своему инновационному характеру приближается к предпринимательской деятельности. Необходимо рассматривать деятельность законодательных органов власти субъектов РФ с двух сторон: во-первых, с точки зрения законотворчества социальной направленности, где депутаты сжаты рамками бюджета области, и, во-вторых, - деятельность депутатов, направленную на снижение социальной напряженности с привлечением внебюджетных источников финансирования.

Законодательные органы власти на региональном и муниципальном уровнях могут послужить тем «локомотивом», который способен соединить два потока социальной политики (компенсаторная и социально-предпринимательская деятельность) в единое русло.

Во втором параграфе первой главы «Система акторов социальной защиты населения» проводится анализ организационных структур управления социальной защитой населения как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Несмотря на жесткую централизованную политику, органы государственной власти субъектов РФ осуществляют собственное регулирование социального обслуживания вне полномочий федеральных органов, устанавливают порядок оказания гражданам материальной помощи: денежной, продовольственной, топливом, одеждой, а также выдачей транспортных и технических средств инвалидам. Механизм, активно внедряемый в последнее время в сферу социальных служб, требует новой системы планирования их деятельности. В настоящее время планирование деятельности социальных организаций и учреждений осуществляется в виде организационных планов, основное содержание которых сводится к разработке перечня стандартных мероприятий социальной направленности. Вместе с тем финансово-экономическая база учреждений социальной защиты населения должна соответствовать социально гарантированным потребностям населения. В последнее время наблюдается возрастающее отставание развития учреждений социальной защиты населения от потребностей населения в услугах любого вида.

Одной из причин сложившейся негативной тенденции является несовершенство методов государственного регулирования и формирования финансово-экономической базы учреждений социальной защиты населения на региональном уровне. В частности, планирование базируется только на количественных показателях (обеспеченность населения в соответствии с градостроительными нормами в расчете на 1000 человек, 10000 человек и т. п.), без учета необходимости оказания достойных услуг различным социально незащищенным группам населения. Формирование государственного заказа на проектирование учреждений социальной защиты населения должно базироваться на критериях экономической целесообразности (наряду с социальными и функциональными критериями). Однако в настоящее время значение экономических критериев в социальной защите населения в нашей стране явно недооценивается. В результате “в зоне риска” постоянно оказываются либо ресурсы, либо объемы услуг. Недостатки в планировании

указанных показателей приводят к различным диспропорциям, в том числе, нерациональному расходованию ресурсов, дефициту или перепроизводству услуг.

Новый подход к планированию позволяет сфокусировать внимание на решении важнейших проблем социальной защиты населения через систему социальных заказов со стороны государственных органов власти, что создает новую ситуацию в управлении социальной сферой. При этом, комплексные целевые программы должны обеспечить: эффективную координацию деятельности различных социальных служб и ведомств, включая хозяйственные звенья разного уровня; наиболее целесообразное и эффективное использование материальных, трудовых, финансовых и информационных технологий, форм и методов социальной работы; обновление ассортимента социальных услуг, их прямое соотношение с нуждами и потребностями клиентов; сбалансированность плановых заданий между всеми участниками реализации социальных программ.

Вместе с тем, даже с учетом новых систем планирования и регулирования, региональные структуры социальной защиты будут продолжать работать по принципу «компенсации» и в русле задач, поставленных Министерством образования и социального развития РФ. Среди государственных субъектов в системе управления не учитывается деятельность ряда институтов (например, института полпредства, хотя именно этот институт организовал целую серию ярмарок по социальным проектам). Не учитывается также деятельность законодательной власти, которая поставила цель социальной поддержки населения в качестве приоритетной. И, разумеется, также на периферии рассмотрения осталась деятельность третьего сектора экономики, которая расширяется и набирает обороты.

Надо сказать, что в общемировой практике наметилась тенденция, идущая от крупных коммерческих организаций, которую можно было бы обозначить как «человечный маркетинг». Речь идет о росте числа предприятий, ориентированных на длительное сотрудничество с потребителями. Таких

организаций в коммерческом секторе пока немного. По мнению классика теории маркетинга Ф. Котлера, даже в США их не более 10%. Между тем тенденция не только сохраняется, но и крепнет по мере развития транснациональных и глобальных корпораций. В силу этого, новая система планирования социальной защиты и социальной политики должна учесть деятельность всех секторов экономики и стать по своей сути межсекторной и комплексной.

В третьем параграфе первой главы «Областное Законодательное Собрание: функции и состав (на примере Нижегородской области)» проведен анализ состава и функций регионального парламента в условиях современных политических процессов. Сложность процесса становления демократических отношений состоит, прежде всего, в том, что необходим длительный период созревания нового политического сознания не только в широких массах населения, но и в политической элите. У людей, относящих себя к политической элите общества, нередко просматривается представление о том, что сама элита адекватна масштабу задач, стоящих перед обществом, а вот население явно не дотягивает до необходимого уровня политической культуры.

Законодательное Собрание как высший и единственный законодательный (и представительный) орган осуществляет законодательную власть в Нижегородской области. Специфика и направленность деятельности ОЗС определяется многими факторами, среди которых очень важна социальная, территориальная, профессиональная, статусная принадлежность депутатов. Но, очевидно, не менее важным является фактор их партийно-политических ориентаций. Выборы в Областное Законодательное Собрание, которые можно рассматривать как социальный диалог власти и населения, привели к значительным, хотя и не всегда осознаваемым и артикулируемым, изменениям в том социальном образовании, которое называют нижегородской элитой. С этой точки зрения можно проанализировать и сравнить социальный портрет депутатов нового Законодательного Собрания (2006 г.) с предыдущим (2002 г.). Первое, в депутатский корпус вошли большой группой капитаны и генералы

экономики – руководители крупных предприятий, предприниматели, бизнесмены. Второе обстоятельство связано с тем, что, независимо от принадлежности к конкретным политическим организациям, независимо от риторики, которой пользовались кандидаты, состав ОЗС стал правоцентристским.

Контент - анализ СМИ выявил специфику информационных стратегий, опирающихся на использование экономической информации в процессе построения социального диалога между кандидатами и населением. Первая стратегия обсуждения кандидатами экономических проблем области характеризуется тем, что кандидаты описывают общую ситуацию неблагополучия в регионе, не акцентируя внимания на отдельных случаях этого неблагополучия. Это самый общий подход, который, с одной стороны, позволяет привлечь широкую и заинтересованную аудиторию, так как обсуждаются значимые для всего населения области проблемы. Но этот подход не позволяет коснуться самых злободневных проблем, волнующих жителей того или иного района города или области, например, ремонт крыш, дорог или газификация. Вторая стратегия основана на том, что кандидат в своей предвыборной деятельности делает акцент на обсуждении именно конкретных проблем. Третья стратегия совмещает в себе обе. Кандидат высказывает обеспокоенность по поводу нужд региона и конкретного района.

В соответствии с Уставом Нижегородской области, основными функциями Законодательного Собрания являются:

- Формирование единого правового пространства региона.
- Контроль деятельности органов исполнительной власти в рамках действующего законодательства.
- Утверждение областного бюджета и внесение в него изменений, осуществление контроля над исполнением бюджета.
- Осуществление контроля над соблюдением и исполнением Правительством области законов области и постановлений Законодательного Собрания

области, а также выражение недоверия членам Правительства, в назначении которых на должность Законодательное Собрание принимало участие.

- Толкование Устава области, законов области и своих постановлений.
- Утверждение схемы управления областью, определение порядка формирования Правительства области, структуры Правительства области, согласование назначений на должности первых заместителей Губернатора, министров, в ведении которых находятся финансы, труд и социальная защита, а так же имущественные отношения.

В компетенцию Законодательного Собрания Нижегородской области входят:

1. Осуществление в регионе единой социальной политики.
2. Разработка и реализация региональных программ социального развития.
3. Законодательное, организационное, ресурсное и кадровое обеспечение.
4. Контроль за соблюдением государственных стандартов и норм.

Анализ выборов в ОЗС представлял и представляет несомненный интерес с точки зрения понимания расстановки сил влияния. Здесь можно рассматривать как репрезентативность в ОЗС различных социально-профессиональных групп, так и расстановку партийно-политических сил. Кроме того, использование статистических данных позволяет оценить, насколько значимыми являлись позиции кандидатов-победителей: какая доля избирателей области их поддерживает (с учетом неравной величины округов).

Анализ социального состава и работы Законодательного Собрания Нижегородской области в третьем (2002-2006 гг.) и четвертом созывах (2006-2011гг.) позволили выявить как динамику изменений, так стабилизационные факторы.

Представленность социально-профессиональных групп в ОЗС 3-го созыва (2002-2006 гг.):

Представители крупных промышленных предприятий и организаций (бизнес)	30
Представители административных структур	7
Представители социально-статусных групп (учителя, врачи и т. д.)	5
Профессиональные политики	3

Среди депутатов 3-го созыва (2002-2006 гг.) доминировали представители бизнес-элиты (67%), причем, большинство из них являются директорами крупных промышленных предприятий, как правило, акционерных обществ или банков (Президент совета директоров ОАО «ГАЗ», Председатель Межрегиональной профорганизации Горьковской железной дороги, Первый зам. Генерального директора ОАО «СИБУР-Нефтехим», Генеральный директор ЗАО «ЛУКОЙЛ-НН», Генеральный директор ОАО «ЛУКОЙЛ-Волга-Нефтепродукт», Председатель правления ОАО «НБД-Банк», Зам. Председателя правления Волго-Вятского банка Сбербанка России и др.

Можно говорить о том, что крупные предприятия пытаются участвовать в процессе региональной законотворческой деятельности напрямую, а не воздействовать на нее через лобби или группы влияния. В составе Законодательного Собрания представлены также чиновники районных администраций, депутаты предыдущего созыва, врачи (глава местного самоуправления Богородского района, мэр города Арзамас, главный врач областной клинической больницы имени Н. А. Семашко, профессор НГАСУ и др.), однако их доля гораздо меньше, чем представителей бизнес-элиты.

Что касается Регионального парламента 4-го созыва (2006-2011 гг.), которые впервые для Нижегородской области проходили по смешанной системе, то из 50 депутатов «Единая Россия» представлена 33 депутатами (20 – по одномандатным округам и 13 по партийному списку), «Российская партия Пенсионеров» - 9 депутатами (4 - по одномандатным округам и 5 по партийному списку), КПРФ – 5 депутатами (по партийному списку), ЛДПР – 2 депутатами (по партийному списку), Независимые депутаты - 1 человек (по одномандатному округу).

При этом сохранилась тенденция победного шествия бизнеса в политику, поскольку не только те, кто шел по одномандатным округам (ЗАО "РООМ"-генеральный директор, Сеть фирменных магазинов «Электроника»-генеральный директор и др.), но и по партийному списку (ЗАО Торговый Дом «Нижегородский Масложировой комбинат», зам. ген. директор/ «Партия пенсионеров», Нижегородское открытое акционерное общество энергетики и электрификации «Нижновэнерго», ген. Директор/ «Единая Россия» и др.), в большинстве своем являются руководителями крупных бизнес-структур (причем, основанных на частной, акционерной собственности). Депутатов от бизнеса – 35 (70%). Следовательно, фактически предпринимательские структуры продолжают осуществлять региональную социальную политику.

Представленность социально-профессиональных групп в ОЗС 4-го созыва (2006-2011 гг.):

Представители крупных промышленных предприятий и организаций (бизнес)	35
Представители административных структур	2
Представители социально-статусных групп (учителя, врачи и т. д.)	7
Профессиональные политики	6

Необходимо рассматривать деятельность законодательных органов власти субъектов РФ с двух сторон: во-первых, с точки зрения написания законов социальной направленности, где депутаты ограничены рамками бюджета области, и во-вторых, деятельности депутатов, направленной на снижение социальной напряженности с привлечением внебюджетных источников финансирования, собственных средств действующих депутатов.

В Главе 2 «Социальная политика законодательной власти: региональный аспект» раскрывается социально-политическая деятельность регионального парламента как в аспекте законотворчества, так и в аспекте представительства интересов населения.

В первом параграфе второй главы «Законотворческая деятельность регионального парламента в контексте нормативно-правового пространства социальной политики» отражены функции законодательной

власти регионального парламента, дан анализ социальной политики законодательной власти на федеральном и на региональном уровнях. Законодательная власть выполняет две функции: занимается законотворчеством и представляет интересы определенных социальных групп и слоев. В аспекте первой функции региональная власть вынуждена работать в сформировавшемся поле законов и правовых прецедентов, хотя и наделена правом законодательной инициативы. В аспекте второй функции она работает с населением (группами по интересам, электоратом) с тем, чтобы, в конечном счете, отразить его интересы в букве и духе законов. По логике вещей, следует начинать анализ социальной политики с уровня Государственной Думы и Совета Федерации (они определяют основное русло законотворческой деятельности).

Основу развития российского социального законодательства составляют: Конституция РФ; нормативно-правовые акты общего характера; Постановления правительства РФ; нормативно-правовые акты, регулирующие реализацию отдельных программ социального страхования и социальной поддержки населения, и многие другие правовые социальные гарантии, предоставляемые гражданам РФ, такие как, например, «Основные направления социально-экономического развития России на долгосрочную перспективу».

К основным целям государственной политики в области социальной поддержки населения относятся: снижение социального неравенства и сокращение уровня бедности; повышение эффективности социальной защиты малообеспеченных домохозяйств; изменение роли государства в области социальной поддержки населения. Эти цели предполагается достичь, обеспечив максимальную защиту социально уязвимых домохозяйств, которые не имеют возможности для самостоятельного решения социальных проблем. Необходимые бюджетные ресурсы для оказания адресной социальной помощи будут получены на основе сокращения субсидирования производителей услуг, а также сокращения льгот и выплат, предоставляемых по категориальному принципу. При этом за федеральным уровнем власти закрепляются следующие

задачи: формирование нормативной базы, определяющей параметры бедности, разработка механизмов ее преодоления и методик адресного подхода к оказанию государственной социальной помощи.

Субъектам Российской Федерации отдаются полномочия по определению размеров и видов социальной помощи, предоставляемой малоимущим семьям, органам местного самоуправления непосредственное ее предоставление. Проведенный анализ социальной политики Законодательного Собрания Нижегородской области за двенадцать лет показывает, что Законодательным Собранием первого созыва (1994-1998 гг.) было принято 10 законов в области социальной политики из 123 («О лекарственном обеспечении лечебно-профилактических учреждений и населения в Нижегородской области», «О прогнозировании и программах социально-экономического развития области» и т. д.), что составляет 8,13%, а также 20 социальных программ («Развитие образования», «Одаренные дети» и др.). Законодательным Собранием второго созыва (1998-2002 гг.) было принято 5 законов социальной направленности из 264 («О ветеранах Великой Отечественной войны», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения Нижегородской области», «О благотворительной деятельности», «О профилактике наркомании и токсикомании» и т. д.), что составляет 1,89% и 20 социальных программ («Создание единой образовательной информационной среды», «Патриотическое воспитание граждан Нижегородской области», «Дети-сироты» и др.). Законодательным Собранием третьего созыва (2002-2006 гг.) принято 13 законов социального характера из 204 («О ежемесячном дополнительном материальном обеспечении инвалидов из числа ветеранов и участников боевых действий, а также семей погибших военнослужащих», «Об условиях оплаты жилищно-коммунальных услуг при временном отсутствии граждан по месту постоянного проживания и временном пребывании на территории Нижегородской области» и т.д.), что составляет 6,37% и 7 социальных программ (целевая программа «Пожарная безопасность Нижегородской области на 2004-2006 годы», «О неотложных мерах по

профилактике инфекционных заболеваний в Нижегородской области на период 2004-2006 годы», областная межотраслевая программа «Детское чтение: 2004-2008 годы» и др.).

Как законы, так и социальные программы обеспечиваются бюджетом (в данном случае, областным). Следует обратить внимание, что ряд областных законов и программ ориентированы не только на помощь и «спасение», но и на социальное развитие (например, программа «Детское чтение» или программа по профессиональной ориентации), при реализации которых большую роль играет инновационная социально-предпринимательская деятельность (средства областного бизнес-сообщества).

Во втором параграфе второй главы «Региональный парламент и население: проблема обратной связи» рассматриваются основные формы взаимодействия между законодательными органами власти субъектов РФ и населением. Актуальность проблемы эффективного использования каналов коммуникации региональными законодательными органами власти в их обратной связи с гражданским обществом возросла в течение последних лет в связи с реформой избирательного законодательства, связанной с изменением порядка избрания глав субъектов Федерации, а также Государственной Думы ФС РФ и региональных парламентов. У многих исследователей возникает естественный вопрос, как эти преобразования скажутся на качестве управления; не приведет ли это к виртуализации политики для «обычного» человека, полной неспособности повлиять на государственные решения? Такие тревоги имеют под собой основания, в первую очередь, потому, что демократия подразумевает не только участие в выборах, но и широкое вовлечение граждан и способность общества контролировать власть.

Успешную деятельность государства создает профессионализм чиновников и депутатов, и не в меньшей степени обратная связь между государственными институтами и обществом. Проблема обратной связи становится одним из центральных вопросов реформы государственных институтов. Самым характерным показателем возникновения новых

политических практик и отношений, использования технических возможностей в сфере власти служат политические коммуникации. Именно в них соединяется намерение акторов и используемые ими средства общения по поводу власти. Естественным способом усилить связь парламента и общества должно стать укрепление механизмов обратной связи.

Встречи депутатов с избирателями позволяют наладить обратную связь, своевременно выявлять мнение жителей о том, как реализуются принятые Законодательным Собранием законы, определять наиболее типичные проблемы конкретного дома, улицы, населенного пункта и в целом области. Для измерения эффективности обратной связи депутатов с населением (наиболее уязвимые группы – малоимущие, пенсионеры, врачи, учителя) автором были проведены эмпирические исследования на основе метода case study (анализ работы приемной депутата ОЗС) и анкетный опрос (выборка – 722 человека). 65% респондентов оценило работу Законодательного Собрания как положительную и эффективную; признали принятие нового ФЗ №122 несвоевременным – 98%; стали платить больше за различные предоставляемые услуги – 98%. Количество опрошенных, считающих, что нужно принимать больше законов, защищающих простых людей, – 94%; 39% доверяют свое будущее депутатам Законодательного Собрания, но считают, что депутатский корпус не в силах противостоять федеральной власти.

Механизм работы с гражданами и их обращениями граждан детально проработан: существуют как приемные в округе депутата, так и подобный механизм на уровне центрального аппарата. В рамках повседневной работы осуществляется такая деятельность, которая еще не подвергнута тщательной социологической обработке. Логично предположить, что именно эта работа носит характер социально-предпринимательской деятельности и осуществляется в виде небольших, краткосрочных проектов, финансируемых за счет коммерческой деятельности депутатов. Значительную работу провели депутаты Законодательного Собрания третьего созыва (2002-2006 гг.) в своих избирательных округах. Они принимали меры по обеспечению прав и законных

интересов нижегородцев, регулярно вели прием граждан, рассматривали поступающие от них предложения, жалобы и заявления, способствовали, в пределах депутатских полномочий, своевременному решению содержащихся в них вопросов, взаимодействовали с органами местного самоуправления.

По месту работы или проживания своих избирателей депутаты 3-го созыва (2002-2006 гг.) в 2005 году организовали более 1 800 встреч с избирателями, подготовили свыше 530 отчетов с информацией о своей работе в комитетах Законодательного Собрания и избирательных округах, приняли 11 900 граждан. Количество обратившихся к своим депутатам граждан по сравнению с 2004 годом в 2005 году возросло с 8 000 до 14 000. Это говорит о росте доверия нижегородцев к депутатам и к Законодательному Собранию в целом. Характер вопросов, с которыми избиратели обращались к своим депутатам в 2005 году, очень разнообразен. Наибольшее количество обращений – 2845 – было связано с обжалованием действий руководителей организаций и учреждений. По инициативе депутатов органами местного самоуправления было принято к исполнению 2447 обращений. В Правительство Нижегородской области направлен 1161 запрос (в общей сложности 6453 вопроса). По абсолютному большинству обращений депутатов – 5114 – были приняты положительные решения. Важно, что многие положительные результаты: ремонт школ, покупка канцтоваров, строительство детских городков и площадок, организация детских клубов, поддержка спорта, оптимизация школьного питания, благотворительные мероприятия для пенсионеров и ветеранов – связаны с финансовыми возможностями тех бизнес-структур, которыми руководят депутаты.

Зачастую, получается, что представители законодательной власти, имеющие собственные средства, занимающиеся социально-предпринимательской деятельностью, берут на себя функции исполнительной власти. Тем самым подтверждается, что проблема обратной связи существует, и депутат является связующим звеном между государством и обществом.

В третьем параграфе второй главы «Социальная политика ОЗС Нижегородской области (анализ экспертных оценок)» в рамках исследования эффективности работы законодательных органов власти в области социальной политики был проведен анализ, основанный на методе экспертных оценок В.Б. Тихомирова. В роли экспертов выступили депутаты Законодательного Собрания Нижегородской области (всего 8 экспертов).

Анализ планов в области социальной политики Нижегородской области позволяет выявить основные недостатки современного уровня планирования социальной работы: отсутствие целевой проработки действующих планов работы, необоснованность плановых заданий целями и задачами социальной работы, субъективность при принятии плановых решений со стороны руководителей социальных служб; несоответствие практики плановой работы социальных служб основополагающим принципам планирования, слабое использование нормативного, балансового, аналитического и других методов планирования, позволяющих скоординировать плановые мероприятия по оказанию социальной помощи особо нуждающимся категориям населения, включение в планы работы стандартных плановых решений без выбора лучших вариантов на основе анализа предыдущей работы с клиентами, поиска и внедрения инновационных технологий, оптимальности использования имеющихся у социальной службы ресурсов, отсутствие учета реальных нужд и потребностей самих клиентов, дублирование из года в год одних и тех же мероприятий с изменением одного лишь названия, отсутствие учета результативности работы социальных служб, так как большинство плановых показателей, применяемых в планировании социальных служб, фиксируют, скорее, условия оказания социальной помощи и поддержки, нежели результаты.

Все эксперты отметили, что после принятия закона «О монетизации» на Законодательное Собрание и областное Правительство были фактически переложены обязанности по социальному обеспечению нескольких категорий льготников, таких как ветераны труда, труженики тыла и т.д. Региональные власти не были готовы к таким мерам со стороны федерального центра.

Представителям законодательной власти пришлось в кратчайшие сроки изыскивать средства в бюджете для социальной поддержки этих социально незащищенных слоев населения. Отсюда вытекает следующий общий вывод экспертов, что принятие данного закона было поспешным, не согласованным с представителями региональной власти (практически все региональные поправки в законопроект были отклонены). Подобная форма принятия Федеральных законов в стране показала неэффективность процесса законотворчества в стране, при котором мнение региональных парламентов фактически игнорируется.

Вместе с тем было подчеркнуто, что в течение 2005 года Законодательное Собрание постоянно вносило коррективы в процесс реализации закона на территории Нижегородской области и, прежде всего, меры были направлены на улучшение лекарственного обеспечения льготников и на увеличение денежных компенсаций отдельным категориям граждан, чьи льготы финансируются из бюджета области. В Нижегородской области идет успешный поиск взаимодействия некоммерческих организаций и органов законодательной власти в области разработки социальной политики. Активная деятельность НКО, их многочисленные инициативы в данном направлении уже сделали их неотъемлемой частью законотворческого процесса. Вместе с тем, сохранение прежней "монопольной" роли государства в процессе формирования социальной политики становится объективно невозможным в условиях формирования новых, демократических основ развития экономики и общества в целом. Привлечение представителей всех слоев общества к разработке программ социальной политики становится необходимым также и потому, что государственного ресурса, направленного в настоящее время, прежде всего, на проведение экономических реформ, на проведение реальной (а не декларируемой) социальной реформы, явно не хватает.

Пока удельный объем социальных законопроектов, принятых региональным парламентом Нижегородской области, не растет быстрыми темпами, однако значимость их для общества увеличивается. И в

законотворчестве, используя всевозможные поправки, и в прямом контакте с избирателями депутаты делают все возможное для повышения их жизненного уровня.

В Нижегородской области разработана концепция социальной политики в связи с необходимостью системного правового упорядочения регионального регулирования социального развития. Целью этого документа является правовое становление предмета, субъектов, целей, задач, принципов, основных направлений, форм и методов регулирования социального развития в регионе. Концепция социальной политики дает правовые основания и переводит в сферу упорядоченных и приведенных в соответствие с федеральным законодательством и интересами жителей области прежде разрозненные и не всегда легитимные действия субъектов управления в сфере социального развития.

По мнению депутатов, вовлечение общественности в процесс разработки программ социальной политики замедлено не только отсутствием "открытой" и заинтересованной позиции государственных чиновников, но также и тем, что у граждан России на протяжении многовековой истории сложились "патерналистские" настроения. Экспертные оценки, как особый вид прикладной аналитической методики, очень привлекательны своей оперативностью и результативностью, но необходимо учитывать, что на основе этих оценок не удастся полностью преодолеть элементы субъективизма. Вместе с тем все недостатки экспертных оценок нивелируются за счет одного самого существенного достоинства: они (оценки) дисциплинируют мышление и акцентируют проблему человеческого фактора как информационного ресурса особого рода.

В *Заключении* подводятся итоги исследования, излагаются общие выводы и перспективы дальнейшего исследования социальной политики и системы социальной защиты населения.

Автор пришел к следующим выводам:

- Для развития социальных институтов в субъектах Российской Федерации требуется привлечение региональной бизнес-элиты к разработке социальных проектов и программ, связанных с улучшением положения малообеспеченных слоев населения.
- Региональные парламенты выступают одним из основных акторов социальной политики при разработке федерального законодательства России, направленного на региональное развитие в социально-экономической сфере.
- Социальный состав регионального парламента и представленность в нем бизнес-элиты влияют посредством принимаемых законов и контролем за их реализацией на становление и развитие гражданского общества.
- В социально-политической сфере регионального парламента действует комплексная модель организации социальной политики, включающая в себя компенсаторную, социально-проектную, социально-предпринимательскую и индивидуальную деятельность акторов социальной политики.
- Региональным парламентам необходимо качественным образом изменить процесс коммуникации в целях наиболее эффективного использования обратной связи между государством и обществом.

Основные положения диссертации нашли отражение в следующих публикациях автора:

1. Ефимова, И.Н. Социальная поддержка и защита населения – задача российского государства / И.Н.Ефимова // Право. Бизнес. Население: Материалы второй Всероссийской научно-практической конференции: В трех частях. Ч.3: Население / Под редакцией д.с.н., проф. Г.С. Широкаловой/ Нижегород. гос.с.-х. академия. – Н.Новгород: Изд-во Волго-Вятской академии государственной службы, 2004. - С. 32-41. –ISBN 5-85252-360-3 (0,6 п.л.)
2. Ефимова, И.Н. Политическая ситуация в Нижегородской области, связанная с выборами в ОЗС / И.Н.Ефимова / Электоральное поле России и стратегии избирательных кампаний / Под редакцией к.филос.н. А.А. Кутыревой, д.с.н. Г.С. Широкаловой / Нижегородская гос. С.-х. академия. – Н.Новгород: Изд. Гладкова О.В., 2004. - С.27-34.-ISBN 5-93530-095-0 (0,5 п.л.)

3. Ефимова, И.Н. Роль коммуникаций в развитии социальной политики: региональный аспект / И.Н. Ефимова // PR-технологии в информационном обществе: Материалы II Всероссийской научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 10-12 ноября 2004 г. СПб.: Изд-во Политехн. Ун-та, 2004. – С.70-72.-ISBN 5-7422-0752-2 (0,2 п.л.)
4. Ефимова, И.Н. Влияние PR на формирование законодательной власти Нижегородской области / И.Н. Ефимова // PR-технологии в информационном обществе: Материалы II Всероссийской научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 10-12 ноября 2004 г. СПб.: Изд-во Политехн. Ун-та, 2004. – С.67-70.-ISBN 5-7422-0752-2 (0,3 п.л.)
5. Ефимова, И.Н. Проблемы стратегического планирования социальной политики Нижегородской области и их связь с укреплением национальной безопасности страны / И.Н. Ефимова // Восьмые Вавиловские чтения. Мировоззрение современного общества в фокусе научного знания и практики: Сб. материалов постоянно действующей Всероссийской междисциплинарной научной конференции с международным участием / Под общей редакцией проф. В.П. Шалаева. В 2 ч.- Йошкар-Ола: МарГТУ, 2004.- Ч. 1.- С.108-110. – ISBN 5-8158-0411-8 (0,2 п.л.)
6. Ефимова, И.Н. Политическая власть в Нижегородской области: синергетический аспект / И.Н. Ефимова, Н.В. Авралев // Восьмые Вавиловские чтения. Мировоззрение современного общества в фокусе научного знания и практики: Сб.Материалов постоянно действующей Всероссийской междисциплинарной научной конференции с международным участием./ Под общей редакцией проф. В.П. Шалаева. В 2 ч.- Йошкар-Ола: МарГТУ, 2004.- Ч.1. - С.93-95. - ISBN 5-8158-0411-8 (0,2 п.л./0,1 п.л.)
7. Ефимова, И.Н. Связь инновационных технологий в PR- деятельности по реализации проблем стратегического планирования социальной политики в Нижегородской области / И.Н. Ефимова / PR- образование: PRоблемы и РеРспективы. Материалы 3-й межрегиональной научно-практической

конференции 23-25 ноября 2004 г. – Н.Новгород: НКИ, 2004. - С. 45-48. (0,3 п.л.)

8. Ефимова, И.Н. Социальная работа и социальные службы в системе социальных гарантий и социальной защиты населения / И.Н. Ефимова // Социология сегодня: мозаика направлений, подходов и методов: Материалы Всероссийской научной конференции «21 век: новые горизонты гуманитарных наук», посвященной 15-летию социологического факультета Самарского государственного университета. Т.2. – Самара: Универс-групп, 2004. – С. 169-173. – ISBN 5-467-00035-7 (0,3 п.л.)

9. Ефимова, И.Н. Нормативно-правовое пространство законодательной власти и его отражение в социальной политике региона./ Н.В. Авралева, И.Н. Ефимова// Всероссийская научно-практическая конференция «Трансформация социально-экономических отношений в современных экономических условиях»: Сборник статей Всероссийской научно-практической конференции. – Пенза, 2005.-с.45-48. – ISBN 5-8356-0410-6 (0,2 п.л./0,1 п.л.)

10. Ефимова, И.Н. Основные аспекты и направления стратегического планирования социальной политики Нижегородской области / И.Н. Ефимова // Человек и общество: перспективы XXI века: Сборник научных трудов по материалам Межвузовской межрегиональной научно-практической конференции / Под ред. В.О.Волковой. – Нижний Новгород: Нижегородский филиал Московского гуманитарно-экономического института, 2004. – Часть 1. – С. 89-95. (0,4 п.л.)

11. Ефимова, И.Н. Социальная поддержка семьи, женщин и детей: региональный аспект / И.Н. Ефимова // Социальные проблемы регионов. Пути их разрешения: Сборник статей Всероссийской научно-практической конференции.- Пенза, 2005. - С. 36-39. – ISBN 5-8356-0382-7 (0,3 п.л.)

12. Ефимова, И.Н. Социальная поддержка инвалидов: региональный аспект / И.Н. Ефимова // Образ жизни различных групп населения, находящихся в трудной жизненной ситуации: Материалы международной научно-практической конференции, 7-8 апреля 2005 г. / Под общей редакцией д.х.н.,

проф. И.П. Соколова. Часть 1, ГОУВПО «МГУС». – М., 2005. - С.58-61. – ISBN 5-902244-06-4 (0,3 п.л.)

13. Ефимова, И.Н. Проблемы и перспективы развития образования в системе социальной защиты населения: региональный аспект / И.Н. Ефимова // Высшая педагогическая школа в период модернизации образования: опыт, проблемы, перспективы: Материалы Всероссийской электронной заочной научно-практической конференции. - Комсомольск-на-Амуре, 2005. - С. 43-47. (0,3 п.л.)

14. Ефимова, И.Н. Система социальных гарантий и социальной защиты населения как общественная теория и практика / И.Н. Ефимова, А.В. Ефимов // PR: горизонты новой реальности. Перспективы студенческого ресурса. Сборник трудов 4 межрегиональной научно – практической конференции, Нижний Новгород, 2005. – С. 80-83. – ISBN 5-93272-279-7 (0,25 п.л./0,2 п.л.)

15. Ефимова, И.Н. Информационно-аналитическое обеспечение стратегического планирования социально-экономического развития региона / Н.В. Авралева, И.Н. Ефимова // Инновационные технологии научных исследований социально-экономических процессов: Сборник статей 3 Международной научно-практической конференции. – Пенза, 2005. – С.18-21. (0,2 п.л./0,1 п.л.)

16. Ефимова, И.Н. Социальная коммуникация как инструмент формирования социальной политики Нижегородской области / И.Н. Ефимова // Коммуникационный процесс в вузе: Материалы 1 Международной научно - практической Интернет-конференции. Челябинск, 21-25 декабря 2004 г. Челябинск: Изд-во Академии культуры и искусств, 2004. – С. 110-112. – ISBN 5-94839-029-2 (0,2 п.л.)

17. Ефимова, И.Н. Сотрудничество как эффективная форма развития социально-политической коммуникации в России / И.Н. Ефимова, Н.В. Авралева // Тез.докл. Междунар.науч.-практ. конф. «Коммуникативные технологии в образовании, бизнесе, политике и праве», Волгоград, 19-21 мая 2005 г./ Отв. Ред. Желтухина М.Р.; Редкол.: Ю.А. Сорокин, А.Н. Ващенко и др. НОУ ВИБ; ИЯ РАН.- Волгоград, 2005. - С.145-146. – ISBN 5-98424-008-4 (0,15 п.л./0,1 п.л.)

18. Ефимова, И.Н. Коммуникационное обеспечение взаимодействия законодательной и исполнительной власти с населением / Н.В. Авралев, И.Н. Ефимова //Тез.докл. Междунар.науч.-практ. конф. «Коммуникативные технологии в образовании, бизнесе, политике и праве», Волгоград, 19-21 мая 2005 г./ Отв. Ред. Желтухина М.Р.; Редкол.: Ю.А. Сорокин, А.Н. Ващенко и др. НОУ ВИБ; ИЯ РАН.- Волгоград, 2005.- С.165-167. – ISBN 5-98424-008-4 (0,2 п.л./0,1 п.л.)
19. Ефимова, И.Н. Социальная работа и социальные службы как основные элементы социальной защиты населения / И.Н. Ефимова // Социальная работа, реклама и связи с общественностью в новом коммуникативном пространстве: Материалы 2 Всероссийской научно- практической конференции. – Томск: Изд-во ГУ «Томский ЦНТИ», 2005. - С.138-142. – ISBN 5-89702-139-2 (0,3 п.л.)
20. Ефимова, И.Н. Организации системы социальной защиты населения: региональный аспект /И.Н. Ефимова // Организация в фокусе социологических исследований: Материалы Международной научно-практической конференции, 14-15 апреля, Нижний Новгород, 2005 г. – С.176-183. (0,5 п.л.)
21. Ефимова, И.Н. Анализ социально-экономического положения населения: региональный аспект / И.Н. Ефимова // Государственное регулирование экономики. Региональный аспект: Материалы пятой Международной научно-практической конференции, 20-22 апреля 2005 г., Нижний Новгород, 2005 г. – С. 344-349. (0,4 п.л.)
22. Ефимова, И.Н. Региональная политика и социально-психологические проблемы адаптации населения /И.Н.Ефимова// Динамика научных исследований-2005: Материалы 4 Международной научно-практической конференции. Том 47. Социология и психология – Днепрпетровск. 2005.- С. 43-45 – ISBN 966-7191-99-0 (0,2 п.л.)
23. Ефимова, И.Н. Особенности обеспечения информационно-аналитической деятельности государственной власти Нижегородской области /Н.В. Авралев, И.Н. Ефимова //Информационно-аналитическое обеспечение стратегического

управления: теория и практика. – М. : ИНИОН, 2005. – С. 34-39. (0,4 п.л./0,2 п.л.)

24. Ефимова, И.Н. Роль и место социальной работы в системе социальных гарантий и социальной защиты населения: региональный аспект./И.Н. Ефимова// Наука и образование – 2005: Материалы Международной научно-технической конференции (Мурманск 6-14 апреля 2005г.): в 7ч., Мурманск : МГТУ, ч.1. 2005.-С.321-325.– ISBN 5-86185-242-1 (0,3 п.л.)

25. Ефимова, И.Н. Социальная политика законодательной власти/ И.Н.Ефимова// Социальная политика: история и современность: Сборник статей/ Под ред. Р.Хьюма, М.Ю. Малышева. Удмуртский государственный университет. Ижевск, 2005.- С.382-386. (0,3 п.л.)

26. Ефимова, И.Н. / Социальная защита и социальные гарантии в системе социально – трудовой деятельности // Materials of final international scientifically – practical conference « The science: theory and practice. – Praha, – 2005. – С.149-154. - ISBN 966-7191-99-0 (0,4 п.л.)

27. Ефимова, И.Н. Формирование и развитие идентичности в региональных социально-политических процессах /Н.В.Авралев, И.Н.Ефимова// Современная Россия и мир: Дневник Алтайской школы политических исследований №21: альтернативы развития (национальная, региональная идентичность и международные отношения): Материалы международной научно-практической конференции/Под ред. Ю.Г.Чернышова. Барнаул. Изд-во Алтайского университета, 2005.- С.185-189. – ISBN 5-7904-0416-2 (0,3 п.л./0,2 п.л.)

28. Ефимова, И.Н. Антропологическая деятельность законодательной власти в области социальной политики населения. /И.Н. Ефимова// Антропологическая экспертиза Российского законодательства: Материалы научно-практической конференции/ Отв. Редактор Г.Э. Галанова.-Казань: Изд-во «Таглитат» Института экономики, управления и права, 2005.-С. 123-128.–ISBN-5-8399-0125-3 (0,4 п.л.)

29. Ефимова, И.Н. Информационно-аналитическая деятельность государственной власти в области политико-экономического положения

Нижегородской области /Н.В.Авралев, И.Н. Ефимова// Политические институты и процессы современной России: Материалы первой городской сессии соискателей и аспирантов кафедры политологии ФМО ННГУ/ Под ред. д.и.н., проф. Колобова О.А., д.и.н., проф. Устинкина С.В.: Н.Новгород, 2005. – С. 38-42. (0,3 п.л./0,2 п.л.)

30. Ефимова, И.Н. Социальная политика законодательной власти: региональный аспект / Н.В. Авралев, И.Н. Ефимова // Вестник Челябинского государственного педагогического университета. - №5. - 2006.- С. 118-127. – ISBN – 5-98314-185-6 (0,6 п.л./0,3 п.л.)