

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РФ»

ВОЛГОГРАДСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ

Е. Г. Олейникова, С. В. Китаев

**СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА
ГОСУДАРСТВА.
СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ
УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ**

Учебно-методическое пособие



Волгоград, 2020

УДК 316.334.3(075.8)
ББК 60.94я73
О-53

А в т о р ы :

доктор исторических наук, профессор *Елена Геннадьевна Олейникова*,
профессор кафедры государственного управления и политологии
ВИУ РАНХиГС;

кандидат политических наук *Сергей Викторович Китаев*, доцент кафедры
государственного управления и политологии ВИУ РАНХиГС

Р е ц е н з е н т ы :

доктор педагогических наук, профессор *Ирина Афанасьевна Соловцова*,
профессор кафедры педагогики ФГБОУ ВО «Волгоградский государственный
социально-педагогический университет»;

доктор философских наук *Ричард Арами Данакари*, профессор кафедры
философии и социологии ВИУ РАНХиГС

Олейникова Е. Г., Китаев С. В.

О-53 Социальная политика государства. Современные проблемы управления социальной сферой: учебно-методическое пособие / Е. Г. Олейникова, С. В. Китаев; Волгоградский институт управления – филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы». – Волгоград: Изд-во Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС, 2020. – 1 электрон. опт. Диск (CD – ROM). – Систем. требования: IBM PC с процессором 486; ОЗУ 64 Мб; CD – ROM дисковод; Adobe Reader 6.0. – Загл. с экрана.

В предлагаемом учебно-методическом пособии рассмотрены актуальные вопросы государственной социальной политики, управления социальной сферой, развития модели социального государства в Российской Федерации. Пособие предназначено для студентов, аспирантов, преподавателей; содержит теоретические и методические материалы для изучения дисциплин «Социальная политика государства и управление социальным развитием организации», «Управление в социальной сфере», «Социальное партнерство», «Современные теории социального государства», «Основы социального государства». Учебно-методическое пособие также рекомендуется государственным и муниципальным служащим всем интересующимся вопросами социального управления.

ISBN 978-5-7786-0800-9

© Олейникова Е. Г., Китаев С. В., 2020
© Волгоградский институт управления –
филиал РАНХиГС, 2020

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
Глава 1. Социальная политика государства.....	5
1.1. Основы политики социального государства.....	5
1.2. Стратегия социальной политики в Российской Федерации	9
1.3. Социальное партнерство: сущность, задачи, модели.....	18
Методические материалы к главе 1	23
Глава 2. Современные проблемы управления социальной сферой	25
2.1. Социальная сфера как объект управления	25
2.2. Эффективность управления в социальной сфере	30
2.3. Приоритеты в социальном управлении и тенденции развития социальной сферы в современных условиях	35
Методические материалы к главе 2	40
Опорная учебная литература.....	41

Введение

В современном мире очевидно возрастание социальной составляющей во внутривнутриполитической деятельности государств. Это обусловлено экономической нестабильностью, сложностью социальных проблем, многообразием социальных рисков, угрожающих населению даже самых благополучных стран. Управление процессами социального развития, осуществляемое государством совместно гражданским обществом, является объектом научных исследований, главная цель которых – поиск модели социального управления, максимально эффективной в современных условиях.

Всестороннее научное осмысление феномена государственной социальной политики в нашей стране имеет особую актуальность, обусловленную спецификой исторического развития. В 1993 г. была принята Конституция, согласно которой Российская Федерация является социальным государством. Как свидетельствует опыт современных стран «всеобщего благосостояния», процесс построения основ социального государства является длительным, многоэтапным. Поэтому в нашей стране изучение моделей социальной политики, закономерностей развития социального государства, опыта управления социальной сферой приобретает как теоретическую, так и практическую значимость.

Сохранение и преумножение человеческого капитала, повышение средней продолжительности и качества жизни населения в настоящее время является одной из ключевых задач внутренней политики РФ. Ее решение зависит от успешности проводимой социальной политики, эффективности ее методов, результативности инноваций в управлении социальной сферой.

Авторами данного учебно-методического пособия рассмотрены актуальные вопросы социальной политики Российской Федерации, социального партнерства, управления социальной сферой.

Глава 1

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА

1.1. Основы политики социального государства

В современном обществе, с постоянно возрастающими социальными проблемами и рисками социальная политика государства рассматривается как одно из основных направлений внутренней политики. Этим обусловлен интерес ученых и практиков к ее детальному исследованию, анализу накопленного опыта, поиску путей повышения эффективности.

В науке существует множество трактовок понятия «социальная политика». В широком смысле социальную политику можно определить как стратегию государства и гражданского общества в сфере регулирования процессов социального развития во всем их многообразии.

В узком смысле социальная политика представляет систему мер, направленных на гармонизацию интересов социальных групп населения. К основным мерам относятся:

- поддержка трудоспособных граждан в вопросах занятости, условий и оплаты труда, налаживания взаимовыгодных отношений работодателей и наемных работников;
- помощь нетрудоспособным, слабовозрастным гражданам, обеспечение им минимальных потребительских стандартов;
- развитие социальной инфраструктуры – объектов здравоохранения, образования, культуры, жилищно-коммунального хозяйства, транспорта, связи и т.д.;
- обеспечение социальной безопасности, минимизация социальных рисков в рамках продовольственной, экологической политики.

Социальные государства, государства всеобщего благосостояния отличаются специфической социальной политикой. Термин «социальное государство» предложил немецкий ученый

и государственный деятель Лоренц фон Штейн в 1850 г. В этот период многие страны Европы переживали социальные потрясения, вспышки классовой борьбы, ставившие под угрозу не только экономическую систему, но и политический строй. Л. фон Штейн был сторонником конституционной монархии и считал, что сохранить ее можно, придав государству новые социальные обязательства – сглаживание чрезмерного неравенства, заботу о необеспеченных и уязвимых гражданах как перманентные и обязательные направления социальной политики. Государство, по мнению фон Штейна, «обязано поддерживать абсолютное равенство в правах для всех различных общественных классов, для отдельной самоопределяющейся личности благодаря своей власти. Оно обязано способствовать экономическому и общественному прогрессу всех своих граждан, ибо, в конечном счете, развитие одного выступает условием развития другого, и именно в этом смысле говорится о социальном государстве».

Еще один важный вывод, сделанный фон Штейном: социальное государство само заинтересовано в выполнении взятых на себя обязанностей. Воля к самосохранению заставляет государство использовать все возможные способы для разрешения противоречий, опасных для его целостности.

Способность государства выполнять социальные функции, как полагали фон Штейн и его последователи, обеспечивается властью. Необходимость применения власти обусловлена тем, что выполнение социальных обязанностей может быть сопряжено с государственным принуждением, например, когда речь идет о перераспределении доходов для выполнения социальных программ. Фридрих Науманн ставил перед социальным государством задачу не только защищать собственность и социальный порядок, но и материально, и морально поднять низшие классы с помощью широких социальных реформ. Основываясь на учении Л. фон Штейна, Адольф Вагнер развивал концепцию превращения буржуазного государства в «государство культуры и всеобщего благоденствия». Создать эту новую модель он предлагал мирным путем: передачей в государственную собственность железных дорог, горных предприятий, банков и страховых организаций; осуществлением интеграции рабочего

класса в государство, в противовес идеям классовой борьбы, политических и социальных революций.

Некоторые идеи социального государства стали использоваться в социальной политике европейских стран уже в конце XIX века. К примеру, в ходе реформ О. Бисмарка в Германии 1880-х гг. была введена обязательная система социального страхования для работников промышленности: они получили право на обеспечение в период болезни (1883 г.), при несчастных случаях на производстве (1884 г.), по инвалидности и старости (1889 г.).

В XX веке модель социального государства стала развиваться во многих странах. Основной задачей внутренней политики социальных государств было признано обеспечение достойного уровня жизни всем категориям граждан, повышение качества жизни и социального благополучия. Эти установки были закреплены в международных документах: «Всеобщей декларации прав человека» Генеральной Ассамблеи ООН (1948 г.), «Европейском Кодексе социального обеспечения» (1964 г.), «Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах» (1966 г.).

Особое значение для развития модели социального государства имела Европейская Социальная Хартия, принятая Советом Европы в 1961 г. и затем неоднократно дополнявшаяся новыми положениями. К основным из них относятся:

- каждый человек должен иметь возможность зарабатывать себе на жизнь трудом по свободно избранной специальности;

- все трудящиеся имеют право на справедливое вознаграждение, достаточное для поддержания нормального уровня жизни их самих и их семей;

- все трудящиеся имеют право на защиту в случае прекращения занятости;

- работающие женщины в период беременности имеют право на особую защиту их труда;

- все трудящиеся и их иждивенцы имеют право на социальное обеспечение;

- каждый человек, не имеющий достаточных материальных средств, имеет право на социальную и медицинскую помощь;

- каждый человек имеет право пользоваться услугами социальных служб;
- каждый человек имеет право на защиту от бедности и социального отторжения;
- инвалиды имеют право на независимость, социальную интеграцию и участие в жизни общества;
- дети и молодые люди имеют право на надлежащую социальную, правовую и экономическую защиту;
- семья, являющаяся основной ячейкой общества, имеет право на надлежащую социальную, правовую и экономическую защиту.

В современном мире выделяют несколько моделей социального государства. Критерии их классификации разнообразны. Наиболее комплексный критерий – это объем и содержание социальных функций, которые принимает на себя государство. Соответственно выделяются социальные государства с наименьшим объемом социальных функций – США, Великобритания, Австралия. Их иногда именуют неолиберальными государствами, в которых социальные гарантии не распространены на все слои общества. К другой группе относятся многие страны Европы – Франция, Бельгия, Германия, Италия и др. Отличительные черты их социальной политики – активное участие государства в гармонизации отношений работодателей и наемных работников, развитые системы социального страхования и пенсионного обеспечения. Третья группа – так называемые классические социальные государства – Швеция, Дания, Норвегия, Исландия. Социальная политика этих стран ориентирована на минимизацию материального неравенства в обществе мерами налоговой политики; обеспечение всеобщей доступности бесплатной медицинской помощи и образования; социальную защиту всех нуждающихся в ней групп населения.

Общая черта, объединяющая все современные модели социальных государств – это способность минимизировать социальные риски для большинства населения в неблагоприятных экономических условиях; наличие эффективных антикризисных стратегий, позволяющих поддерживать высокие стандарты жизни.

1.2. Стратегия социальной политики в Российской Федерации

Согласно ст. 7 Конституции РФ, наша страна является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Государством охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты¹.

Социальные права граждан закреплены в главе 2 Конституции РФ. Это права на жилище; охрану здоровья и медицинскую помощь; благоприятную окружающую среду; бесплатное дошкольное, основное общее и среднее профессиональное образование в государственных или муниципальных образовательных учреждениях; участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, доступ к культурным ценностям.

Каждому гражданину гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей. Под защитой государства находятся семья, материнство и детство².

С первых лет XXI века в РФ происходит расширение государственных социальных функций и это связано с постепенным становлением в нашей стране модели социального государства. В этих условиях при реализации социальных мероприятий значительно возрастает роль проектного подхода. Отличительной чертой социального проекта является его ориентация на четко выраженный конечный результат, и это дает возможность более эффективно решать конкретные социальные проблемы.

¹ Конституция Российской Федерации. Глава 1 [Электронный ресурс]
URL <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-3.htm>

² Конституция Российской Федерации. Глава 2 [Электронный ресурс]
URL <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-4.htm>

С 2006 г. началась реализация четырех приоритетных национальных проектов, которые были направлены, во-первых, на повышение результативности важных составляющих социальной сферы – здравоохранения и образования; во-вторых – на решение наиболее острых проблем жилищного строительства и продовольственного обеспечения. Этот опыт использования проектного подхода в условиях становления социального государства можно назвать первым.

Основным инструментом стратегического управления в социальной политике современной России является реализация национальных проектов 2019–2024. Стратегические установки нацпроектов заложены Указом Президента В. В. Путина от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Концепция данного указа основана на конституционной норме, согласно которой РФ является социальным государством. Конституция РФ (ст. 7): «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Главная задача социального государства – обеспечение свободного развития и достойного уровня жизни каждому члену общества.

В Указе № 204 выделены современные приоритеты внутренней политики, которые имеют прямое отношение к этой задаче:

- обеспечение прорыва в научно-технологическом и социально-экономическом развитии Российской Федерации;
- увеличение численности населения страны;
- повышение уровня жизни граждан;
- создание комфортных условий для их проживания;
- создание условий и возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого человека.

Исходя из этих приоритетов, в Указе сформулированы 9 национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года:

- 1) обеспечение устойчивого естественного роста численности населения;

2) повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 году – до 80 лет);

3) обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции;

4) снижение в два раза уровня бедности в РФ;

5) улучшение жилищных условий не менее 5 млн. семей ежегодно;

6) ускорение технологического развития РФ, увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50 процентов от их общего числа;

7) обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере;

8) вхождение РФ в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4 процентов;

9) создание в базовых отраслях экономики, прежде всего в обрабатывающей промышленности и агропромышленном комплексе, высокопроизводительного экспортно ориентированного сектора, развивающегося на основе современных технологий и обеспеченного высококвалифицированными кадрами¹.

В соответствии с данными национальными целями Правительством РФ совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации были разработаны национальные проекты (программы) по следующим направлениям:

- демография;
- здравоохранение;
- образование;
- жилье и городская среда;
- экология;
- безопасные и качественные автомобильные дороги;

¹ Указ Президента РФ от 07.05.2018 N 204 (ред. от 19.07.2018) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [Электронный ресурс] URL http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297432/ф

- производительность труда и поддержка занятости;
- наука;
- цифровая экономика;
- культура;
- малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы;
- международная кооперация и экспорт.

Что такое национальный проект в современном понимании? На наш взгляд, это комплекс программ, разработанных для реализации одной из современных национальных целей РФ и достижения качественного прорыва (выраженного в цифровых показателях) в конкретном направлении социально-экономической сферы.

Отличительная черта нацпроекта: в основу его стратегии положена цель, которая исходит из интересов всего населения или его значительной части. И основным результатом реализации проекта должно стать заметное улучшение конкретных показателей качества жизни населения в той отрасли социальной сферы, которой посвящен нацпроект.

Еще одна особенность нацпроектов – это особый алгоритм их разработки. В соответствии с Указом Президента № 204 Правительством РФ утверждены стратегические документы – «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года» и «Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года»¹. Цель этих документов – разработать механизмы и ресурсное обеспечение для национальных проектов.

«Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года» (ОНДП):

- определяют цели, основные задачи и приоритеты деятельности Правительства РФ по осуществлению прорывного научно-технологического и социально-экономического развития;

¹ «Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года» (разработан Минэкономразвития России) [Электронный ресурс]. – URL. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_308166/

- являются ключевым документом стратегического планирования Правительства РФ на период до 2024 года, определяющим основные механизмы, меры и действия по реализации своих полномочий.

В документе устанавливается, что деятельность Правительства РФ будет в первую очередь направлена на реализацию национальных целей развития Российской Федерации, обозначенных Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. N 204. Во-первых, это обеспечение устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации и повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 году – до 80 лет). Для достижения позитивных демографических трендов Правительство РФ планирует реализацию комплекса мер по повышению рождаемости, снижению смертности населения, росту продолжительности здоровой жизни. Во-вторых – обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции; снижение в два раза уровня бедности в Российской Федерации. Повышение реальных доходов населения будет обеспечиваться в первую очередь за счет устойчивого и динамичного экономического развития страны и сопутствующего увеличения трудовых доходов граждан. Росту реальных доходов граждан будет способствовать индексация социальных выплат, а также развитие форм предоставления социальной помощи нуждающимся гражданам в целях поддержки их потребительского спроса, целевая поддержка отдельных категорий граждан, в частности, семей с детьми¹.

В июле 2018 года указом главы государства был создан Совет при президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам.

Этот консультативный орган заменил упраздненные советы при главе государства по модернизации экономики и инновационному развитию России, по развитию финансового рынка

¹ «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года» (утв. Правительством РФ 29.09.2018) [Электронный ресурс]. – URL <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/55159.html/>

РФ, Экономический совет, а также Комиссию по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития России. В задачи нового Совета вошли:

- подготовка предложений по определению и актуализации целевых показателей национальных проектов и программ;
- координация работы органов государственной власти в этой сфере;
- анализ и оценка процесса реализации нацпроектов.

Решением текущих вопросов деятельности Совета занимается его президиум – Федеральный проектный офис.

Кураторами реализации нацпроектов являются вице-премьеры правительства. Непосредственные руководители, которые несут персональную ответственность за выполнение заложенных в нацпроекты показателей, – профильные министры российского правительства.

Рассмотрим особенности стратегического управления социальным проектом на примере национального проекта «Демография». В ходе его подготовки была проведена аналитическая работа по изучению состояния и динамики демографических проблем в нашей стране. Основные показатели демографической ситуации, которые исследовались: рождаемость, смертность, средняя продолжительность жизни.

Демографические тенденции носят волнообразный характер, что связано в первую очередь с тяжелейшими потрясениями, которые пережила страна в период Великой Отечественной войны. Длительность волнообразных демографических циклов составляет в среднем 20–25 лет, а их амплитуда с каждым новым циклом естественным образом снижается.

В 1990-е к низкой фазе демографической волны присоединились последствия сложных экономико-политических событий, что усилило снижение рождаемости в этот период. В 1990-х годах смертность в 1,5 раза превысила рождаемость. Суммарный коэффициент рождаемости в 1990 г. – 1,9, в 2000 году – 1,2. По данным Переписи населения 2002 года численность населения России с 1989 по 2002 год сократилась на 1,8 млн. человек. Особенно велика была смертность среди российских мужчин, средняя продолжительность жизни которых равнялась 61,4 года. Средняя продолжительность жизни жен-

щин за тот же период составила 73,9 года. В период с начала 2000-х годов показатели, описывающие демографическую ситуацию, характеризовались в целом положительными изменениями. С 2000 года наблюдалась тенденция постепенного увеличения числа рождений, а также суммарного коэффициента рождаемости (характеризует среднее число рождений у одной женщины в гипотетическом поколении за всю её жизнь). Суммарный коэффициент рождаемости составлял 1,2 в 2000 году, 1,5 – в 2008 году и 1,8 – в 2015 году. В результате описанных тенденций, начиная с 2013 года, за счет роста рождаемости и снижения смертности впервые после 1991 года в течение трех лет подряд фиксировался естественный прирост населения: в 2013 году – 24,0 тыс. человек, в 2014 году – 30,3 тыс. человек, в 2015 году – 32,0 тыс. человек.

Однако с 2016 года, в связи с неблагоприятными демографическими процессами, происходившими в 90-х годах, рост рождаемости прекратился, а темпы снижения смертности оказались недостаточными для обеспечения естественного прироста населения. Рост численности населения Российской Федерации в 2016 и 2017 годах произошел в основном за счет миграционного прироста, который в 2017 году в 1,6 раза превысил естественную убыль населения. Эти демографические тенденции были учтены при стратегическом планировании национального проекта¹.

24 декабря 2018 года Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам утвержден паспорт национального проекта «Демография», разработанный Минтрудом России. Нацпроект предполагает реализацию двух национальных целей, сформулированных Президентом в указе № 204: а) обеспечение устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации; б) повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 году – до 80 лет).

¹ «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года» (утв. Правительством РФ 29.09.2018) [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/55159.html>

В Указе Президента перечислены конкретные целевые показатели, из которых Правительству Российской Федерации следует исходить при разработке национальной программы в сфере демографического развития – в 2024 году необходимо обеспечить:

- увеличение ожидаемой продолжительности здоровой жизни до 67 лет; (этот показатель означает количество лет, в течение которых люди сохраняют хорошее, по их оценке, здоровье);
- увеличение суммарного коэффициента рождаемости до 1,7;
- увеличение доли граждан, ведущих здоровый образ жизни, а также увеличение до 55 процентов доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом¹.

На реализацию проекта выделено 3,1 триллиона рублей, большая часть из которых предназначена на финансовую поддержку семей при рождении детей. В то же время, как следует из целей проекта, его основными задачами является не только повышение рождаемости, но и увеличение продолжительности жизни, рост числа людей, занимающихся физической культурой и спортом.

Основной характеризующий его документ – Паспорт нацпроекта.

Паспорт включает в себя пять федеральных проектов (программ):

1. «Финансовая поддержка семей при рождении детей».
2. «Содействие занятости женщин – создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет».

¹ Указ Президента РФ от 07.05.2018 N 204 (ред. от 19.07.2018) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [Электронный ресурс]. – URL http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297432/ф

3. «Разработка и реализация программы системной поддержки и повышения качества жизни граждан старшего поколения».

4. «Формирование системы мотивации граждан к здоровому образу жизни, включая здоровое питание и отказ от вредных привычек».

5. «Создание для всех категорий и групп населения условий для занятий физической культурой и спортом, массовым спортом, в том числе повышение уровня обеспеченности населения объектами спорта, а также подготовка спортивного резерва»¹.

Итак, комплекс мер нацпроекта включает мероприятия по:

- повышению рождаемости;
- снижению смертности населения;
- росту продолжительности здоровой жизни.

Таким образом, качественно новый этап социальной политики в РФ, начавшийся с реализацией национальных проектов 2019–2024 и характеризующийся совершенствованием государственных социальных функций позволит, с одной стороны, решать наиболее острые социальные проблемы, продиктованные сложной экономической ситуацией. С другой стороны, осуществлять последовательные шаги к достижению главного приоритета социального государства – достойного уровня жизни и равных возможностей свободного развития для каждого члена общества.

Концептуальные основы национальных проектов предусматривают сочетание общегосударственных и региональных приоритетов. Поэтому при реализации региональных проектов следует более детально изучать специфику состояния социальных проблем и в соответствии с конкретными показателями.

¹ Паспорт Национального проекта "Демография" (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. N 16)) [Электронный ресурс] URL <https://base.garant.ru/72158122/>

1.3. Социальное партнерство: сущность, задачи, модели

В условиях рыночной экономики государство не может ограничивать свою социальную политику сферой распределения. Трудовые отношения, в первую очередь между работодателями и работниками, являются важным объектом государственного регулирования, осуществляемого в рамках системы трехстороннего социального взаимодействия – трипартизма.

Социальное партнерство – это сложное общественное явление, понимание которого в разных аспектах (общественно-политическом, экономическом, правовом и др.) порождает многообразие его научных определений. Рассмотрим несколько из них.

1. Социальное партнерство означает практику совместной выработки решений и сбалансированной, разделяемой ответственности.

2. Социальное партнерство – тип социального взаимодействия, который характеризуется прежде всего способом регулирования общественных отношений между большими группами и слоями населения.

3. Социальное партнерство – это одна из форм взаимодействия институтов государства и гражданского общества, это политика согласования интересов различных слоев, социальных групп, классов общества.

4. Социальное партнёрство – система принципов взаимодействия государства, бизнеса и гражданского общества, несущих ответственность за свои действия.

В данных определениях социальное партнерство трактуется в широком смысле. В узком смысле социальное партнерство рассматривается как система взаимодействия субъектов в определенных сферах:

- социальное партнерство в трудовой сфере;
- государственно-частное партнерство в осуществлении различных проектов;
- партнерство в социально-значимых сферах: образование, здравоохранение, ЖКХ и др.

Политика социального партнерства связана с реализацией программы сотрудничества между различными силами общества, поиска согласия и достижения консенсуса. Социальное партнерство должно способствовать развитию демократии, утверждению цивилизованных форм согласования многообразных интересов различных социальных групп населения, формированию демократического гражданского общества.

В общественных отношениях социальное партнёрство призвано оперативно разрешать возникающие противоречия между интересами разных социальных групп населения путём принятия необходимых законов, проведения реформ, развития демократических процедур и институтов, структур гражданского общества.

В экономике социальное партнёрство предполагает создание государством необходимых условий для мотивации бизнеса и наёмных работников к росту производительности труда и увеличению эффективности производства.

Социальное партнерство в трудовой сфере – это взаимовыгодный процесс взаимодействия работников, работодателей и властных структур, в котором объективно заинтересованы все стороны. Посредством регулирования социально-трудовых отношений оно направлено на обеспечение оптимального баланса интересов в реализации главных вопросов, на создание благоприятных экономических, политических и социальных условий для стабильного социально-экономического и политического развития.

Социальное партнерство служит альтернативой диктатуре, так как реализуется на основе договоров и соглашений, взаимных разумных уступок, путем достижения компромисса, консенсуса, согласия и установления социального мира. Вместе с тем, социальное партнерство – антипод социальному соглашательству, т. е. приспособленчеству, беспринципным уступкам одной из сторон в пользу другой, или пренебрежению интересов какой-либо из сторон.

В мировой практике сложилось несколько моделей социального партнерства. По составу сторон, участвующих в социально-трудовых отношениях, можно выделить следующие модели.

Бипартизм предполагает двусторонние отношения, где переговоры ведутся в двустороннем диалоге между работодателем и профсоюзом без какого-либо посредника, а также между работником и работодателем.

Трипартизм – трехстороннее сотрудничество, в котором выступают государственные органы, организации работодателей и представители наемных работников (профсоюзы).

В Российской Федерации основы взаимоотношений в трудовой сфере определены Конституцией РФ. Согласно ст. 37 Основного Закона, принудительный труд запрещен. Каждый имеет право:

- свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию;
- трудиться в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены;
- получать вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда;
- на защиту от безработицы;
- на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, включая право на забастовку;
- на установленные федеральным законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск¹.

Становление системы социального партнерства происходило в нашей стране в течение 1990-х – начала 2000 гг., в период перехода к рыночной экономике. В настоящее время в законодательстве РФ получил закрепление трипартизм – трехсторонняя модель социального партнерства.

Правовой основой социального партнерства в сфере труда РФ являются:

- Конституция Российской Федерации;
- общепризнанные международные нормы;

¹ Конституция Российской Федерации. Глава 2 [Электронный ресурс] URL <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-4.htm>

- Трудовой кодекс РФ, раздел II. Социальное партнерство в сфере труда;
- федеральные законы;
- указы Президента Российской Федерации;
- постановления Правительства Российской Федерации;
- нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти;
- законы субъектов Российской Федерации.

Сторонами социального партнерства в РФ являются работники и работодатели в лице уполномоченных в установленном порядке представителей. Органы государственной власти и органы местного самоуправления являются сторонами социального партнерства в случаях, когда они выступают в качестве работодателей, а также в других случаях, предусмотренных трудовым законодательством.

Рассмотрим механизм, уровни и формы социального партнерства в трудовой сфере РФ. Механизм социального партнерства включает в себя деятельность согласительных и примирительных комиссий; трудового арбитража; экспертных аналитических, консультационных групп; применение санкций; создание системы научно-методического, информационного обеспечения. Механизм социального партнерства по иерархическим уровням разделяется на федеральный, региональный, отраслевой и территориальный.

Социальное партнерство осуществляется на следующих уровнях:

- федеральном уровне, на котором устанавливаются основы регулирования отношений в сфере труда в РФ;
- межрегиональном уровне, на котором устанавливаются основы регулирования отношений в сфере труда в двух и более субъектах РФ;
- региональном уровне, на котором устанавливаются основы регулирования отношений в сфере труда в субъекте РФ;
- отраслевом уровне, на котором устанавливаются основы регулирования отношений в сфере труда в отрасли (отраслях);
- территориальном уровне, на котором устанавливаются основы регулирования отношений в сфере труда в муниципальной образований;

- локальном уровне, на котором устанавливаются обязательства работников и работодателя в сфере труда.

Социальное партнерство осуществляется в формах:

- коллективных переговоров по подготовке проектов коллективных договоров, соглашений и заключению коллективных договоров, соглашений;

- взаимных консультаций (переговоров) по вопросам регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений, обеспечения гарантий трудовых прав работников и совершенствования трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;

- участия работников, их представителей в управлении организацией;

- участия представителей работников и работодателей в разрешении трудовых споров¹.

В российской практике трипартизм как модель сотрудничества и диалога социальных партнеров реализуется в деятельности Российской трехсторонней Комиссии по регулированию социально-трудовых отношений. Эта Комиссия состоит из представителей общероссийских объединений профессиональных союзов, общероссийских объединений работодателей, Правительства РФ.

Основными задачами Комиссии являются:

- ведение коллективных переговоров и подготовка проекта Генерального соглашения;

- содействие договорному регулированию социально-трудовых отношений на федеральном уровне;

- проведение консультаций по вопросам, связанным с разработкой проектов федеральных законов и иных нормативно-правовых актов РФ в области социально-трудовых отношений, федеральных программ в сфере труда, занятости населения, миграции рабочей силы, социального обеспечения;

¹ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 N 197-ФЗ (ред. от 16.12.2019) [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=340339&fld=134&dst=214,0&rnd=0.13130979453486902#014808755428912768>

- согласование позиций сторон по основным направлениям социальной политики;
- рассмотрение по инициативе сторон вопросов, возникающих в ходе выполнения Генерального соглашения;
- распространение опыта социального партнерства, информирование отраслевых (межотраслевых), региональных и иных комиссий по регулированию социально-трудовых отношений о деятельности Российской трехсторонней Комиссии;
- изучение международного опыта, участие в мероприятиях, проводимых соответствующими зарубежными организациями в области социального партнерства и регулирования социально-трудовых отношений, проведение в рамках Комиссии консультаций по вопросам ратификации и применения международных трудовых норм.

Таким образом, социальное партнерство в трудовой сфере РФ, основанное на принципах трипартизма, является системой взаимоотношений между работниками (представителями работников), работодателями (представителями работодателей), органами государственной власти, органами местного самоуправления, направленной на обеспечение согласования интересов работников и работодателей по вопросам регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений.

Методические материалы к главе 1

Контрольные вопросы и задания

1. Сравните определения понятия «социальная политика государства» в широком и узком смысле, выявите сходства и различия. На основе известных вам научных определений, сформулируйте собственное определение социальной политики как сферы государственного управления.

2. Подготовьте эссе на тему: «Многообразие определений государственной социальной политики в современной науке». Обозначьте свою позицию не менее 2 аргументами со ссылками на научные труды исследователей.

3. Перечислите важнейшие функции социальной политики государства, приведите примеры их реализации.

4. Выявите и охарактеризуйте этапы становления теории и практики социального государства в зарубежных странах.

5. Какие ориентиры своей социальной политики должно избрать государство, чтобы реализовать принцип обеспечения достойного уровня жизни каждому члену общества? Проиллюстрируйте свой ответ конкретными примерами.

6. На примере национального проекта «Демография» выделите особенности стратегического планирования в социальной политике.

7. Объясните тезис: «Социальное партнерство служит альтернативой диктатуре». Приведите конкретные примеры.

8. В чем заключается сущность трипартизма? Поясните механизм его функционирования на примере социального партнерства в трудовой сфере РФ.

9. Подготовьте эссе на тему: «Социальное партнёрство – система принципов взаимодействия государства, бизнеса и гражданского общества, несущих ответственность за свои действия». Обозначьте свою позицию не менее 2 аргументами со ссылками на официальные документы, статистические данные, научные труды исследователей.

10. Подготовьте эссе на тему: «Социальное партнерство в трудовой сфере. Сущность и формы трипартизма: зарубежный опыт». Обозначьте свою позицию не менее 2 аргументами со ссылками на официальные документы, статистические данные, научные труды исследователей.

Глава 2

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ

2.1. Социальная сфера как объект управления

Существует множество определений **социальной сферы** – это и особая сфера жизнедеятельности общества, обеспечивающая возможность осуществления комплекса мероприятий, направленных на реализацию права граждан по удовлетворению их потребностей; и особая форма деятельности социума, характеризующая функционирование групп людей, связанных определенной территорией, демографически, этнически, и пр.

Но, чаще всего, **под социальной сферой понимают** «...совокупность отраслей, предприятий, организаций, непосредственным образом связанных и определяющих уровень жизни людей, их благосостояние, потребление. Социальная сфера охватывает такие отраслевые системы, как здравоохранение, физическая культура и спорт, социальное обслуживание и социальное обеспечение, жилищное хозяйство, транспортное обслуживание, общественное питание, социальное страхование, пенсионное обеспечение и т.д.»¹.

Спецификой управления в социальной сфере является направленность не на извлечение прибыли (как в экономической сфере), не в отношении затрат на производство (производственная сфера), а в ориентации на **социальный результат**, который, прежде всего, выражается в двух составляющих:

- 1) уровень жизни населения;

¹ Слезко Ю. В., Сюпова М. С. Сущность и отраслевая структура социальной сферы // Электронное научное издание «Ученые заметки ТОГУ». – 2015. – Т. 6. № 4. С. 790–793.

2) устойчивость социально-экономической системы на всех уровнях.

Социальный результат измеряется путем анализа социальной статистики, в ходе опроса, а также показателями, характеризующими стороны наиболее острых, нерешенных в регионе проблем.

Вся система данных показателей может быть разбита на восемь разделов:

1. Социально-демографический.
2. Социально-трудовой.
3. Уровня и качества жизни населения.
4. Жилищного обеспечения населения.
5. Здоровья населения и здравоохранения.
6. Образования, культуры, информационных услуг.
7. Экологической и социальной безопасности.
8. Социально-психологического самочувствия населения.

В России базовыми социальными индикаторами качества жизни являются:

- величина прожиточного минимума;
- доля населения, находящегося за порогом бедности;
- величина поляризации доходов;
- доля получающих профессиональное образование;
- перечень и объем медицинских услуг, доступных всему населению;
- доля безработных;
- средняя продолжительность жизни;
- детская смертность;
- рождаемость.

На международном уровне применяется «**Индекс развития человеческого потенциала**» (ИРЧП), рассчитываемый, исходя из следующих показателей:

- 1) долголетие и физическое состояние людей;
- 2) уровень грамотности
- 3) уровень жизни людей, исчисляемый исходя из показателей валового внутреннего продукта на душу населения.

Именно с **отраслевой** точки зрения можно рассматривать специфику управлением социальной сферы (рис. 1).

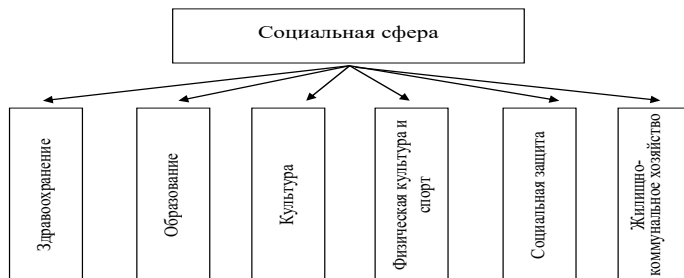


Рис. 1. Отрасли социальной сферы

Система управления в социальной сфере России имеет несколько **уровней**: федеральный, региональный и местный (муниципальный) (рис. 2).

Уровень управления в социальной сфере/субъект управления	Функции управления
Федеральный/министерства, федеральные службы, федеральные агентства	<ul style="list-style-type: none"> - выработка стратегических целей развития отраслей социальной сферы; - обеспечение реализации основных положений федеральных целевых программ соответствующих отраслей социальной сферы; - осуществление контрольных функций и полномочий в рамках компетенции
Региональный/органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственные учреждения, региональные федерации и пр.	<ul style="list-style-type: none"> - определение основных задач и направлений развития в соответствующей сфере социальной политики региона; - принятие и реализация региональных государственных программ развития в сфере здравоохранения, образования, культуры, физической культуры и спорта, социальной защиты, а также ЖКХ, а также соответствующих межмуниципальных программ; - участие в формировании регионального бюджета с учетом выбора в приоритетах социальной политики региона
Муниципальный/муниципальные комитеты (отделы), муниципальные учреждения, федерации, и пр.	<ul style="list-style-type: none"> - определение основных задач и направлений развития в социальной сфере, с учетом местных условий и возможностей; - принятие и реализация местных программ социальной направленности; - организация и проведение мероприятий в социальной сфере на территории соответствующего муниципалитета

Рис. 2. Уровни управления в социальной сфере

Каждая из отраслей социальной сферы, имеет свои **цели и функции** (рис. 3).

Отрасль социальной сферы	Цель	Функции
Здравоохранение	организация и обеспечение доступного медицинского обслуживания населения, сохранение и повышение его уровня здоровья	<ul style="list-style-type: none"> - забота о поддержании здоровья людей; - проведение профилактики и лечение болезней; - оказание медицинской помощи; - обеспечение людей лекарственными средствами; - восстановление потерянного здоровья
Образование	удовлетворение потребности людей в знаниях, навыках, умениях в интересах успешного развития способностей потенциала личности и общественного прогресса	<ul style="list-style-type: none"> - удовлетворение потребности людей в знаниях; - осуществление подготовки и переподготовки к работе и труду; - способствование приобретению специальности и овладению профессией; - воспитание человека
Культура	обогащение духовной жизни людей и создание условий для социально-культурной деятельности	<ul style="list-style-type: none"> - сохранение и национальных памятников культуры; - приобщение к творениям культуры; - накопление культурного наследия в области литературы, искусства, художественного творчества, музыки, живописи и скульптуры; - массовое создание и распространение культурных благ; - духовное воспитание и обогащение человека
Физическая культура и спорт	физическое и интеллектуальное развитие способностей человека, совершенствование его двигательной активности и формирования здорового образа жизни, социальной адаптации путем физического воспитания, физической подготовки и	<ul style="list-style-type: none"> - укрепление здоровья людей, содействие воспроизводству здорового населения и сохранению генофонда страны; - воспитание всесторонне и гармонично развитой личности со стремлением к достижению ее физического совершенства; - удовлетворение потребностей общества в людях, физически

Отрасль социальной сферы	Цель	Функции
	физического развития, в том числе, осуществляемая в форме специально организованной соревновательной деятельности	подготовленных к современному производству, к выполнению патриотического долга по защите Родины; - интернациональное воспитание граждан страны, укрепление единства и сплоченности наций, дружбы и сотрудничества между народами
Социальная защита	предоставление оптимальных условий жизни, удовлетворение потребностей, поддержание жизнеобеспечения и деятельного существования личности различным социальным категориям и группам, предупреждение ситуаций риска в нормальной жизни граждан	- социальное страхование и социальное обеспечение; - государственная социальная помощь нетрудоспособным гражданам; - индексация доходов населения; - социальные гарантии гражданам без учета трудового вклада и проверки нуждаемости; - социальное обслуживание, адаптация и реабилитация граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации
Жилищно-коммунальное хозяйство	обеспечение надлежащих условий жизнедеятельности человека, комфортабельности жилища, инженерное благоустройство, качество и надежность услуг транспорта, связи, бытовых и других услуг, от которых зависит состояние здоровья, качество жизни и социальный климат в населенных пунктах	- управление жилым фондом; - коммунальная энергетика (электроснабжение, теплоснабжение, газоснабжение); - водоснабжение и водоотведение (канализация); - транспорт, дорожное хозяйство и дорожно-транспортное строительство; - санитарная очистка территорий; - зеленое хозяйство; - информационное хозяйство; - бытовое обслуживание; - уличное освещение

Рис. 3. Цели и функции отраслей социальной сферы

2.2. Эффективность управления в социальной сфере

Важным критерием в понимании основ социальной сферы выступает **социальный эффект** – совокупный положительный результат, который получает общество как в процессе производства определенной социального продукта (услуги) или выполнения работы, так и при потреблении соответствующих материальных, социальных и духовных ценностей.

Как и любой эффект управления, социальный эффект представлен двумя **компонентами**:

- 1) положительная разница между результатами и затратами, т.е. пользе, принесенной человеческими усилиями;
- 2) способность этой разницы удовлетворять реальные жизненные потребности в социальной сфере.

Эффект от любой деятельности отсутствует, если не наблюдается прироста какой-либо продукции (материальной или духовной), нет улучшений в жизни общества.

Однако, даже при наличии прироста в той, или иной сфере, не используемого для удовлетворения нужд людей, также нельзя говорить об эффекте.

Эффект может быть достигнут только при условии правильной организации субъектов управления, оптимального функционирования объектов управления, а также правильного согласования их активности с закономерностями, потребностями и интересами общества.

Важно разделять в социальном управлении социальный и экономический эффекты – к сожалению, они совпадают крайне редко. Предприятие, или заведение развлекательного характера будут гораздо эффективнее пополнять бюджет, нежели организации социальной сферы, однако последние являются более значимыми для территориального развития. В современных условиях почти вся социальная сфера входит в категорию социально

значимых объектов, для которой показатели социальной эффективности важнее показателей эффективности экономической.

Управление социальной сферой имеет еще одну особенность – эффект от ее развития и функционирования носит отложенный характер, что также делает невозможным его точное измерение в количественных показателях и затрудняет его оценку. Важное значение при этом имеет и стечение конкретных обстоятельств, в которых принимаются управленческие решения в социальной сфере (пандемии, эпидемии, эпизоотии, чрезвычайные ситуации, и пр.).

Необходимо учитывать также и тот факт, что легко измеряется только то, что можно рассчитать количественно. Эффективность социального управления определяется оценкой, которая субъективна по своей природе. Субъективность показателей выполнения выражаются в том, что они сосредотачиваются, преимущественно на затратах, зачастую будучи оторванными от итогового результата (его отсутствия) – то есть, относятся скорее не к эффективности, а к продуктивности.

Например, в такой отрасли социальной сферы, как здравоохранение плановые показатели могут иллюстрировать затраченные средства, работу квалифицированного и неквалифицированного медицинского персонала, и пр., но не на общее состояние здоровья населения, как конечный результат этой работы. В сфере образования легко использовать в виде показателя выполнения количество проведенных занятий, занятость аудиторий, поступившую плату за обучение, но трудно оценить действительность образовательных учреждений в развитии интеллектуальных данных обучаемых, объективный уровень усвоения ими программ, и пр.

В качестве иллюстрации степени эффективности управления в социальной сфере, выраженной в реальных, а не количественных показателях, можно привести пример с ходом реализации приоритетных национальных проектов – программ по ро-

сту «человеческого капитала» в России, стартовавших в 2006 году.

В частности, благодаря предпринятым действиям, социальная ситуация в стране, в сравнении с концом девяностых годов, значительно улучшилась. Вопреки мнению экспертов ООН, которые прогнозировали в начале двухтысячных годов в России дальнейший демографический спад (согласно прогнозу ООН население нашей страны к концу 2013 г. должно было сократиться до 136 млн. чел), на 1 января 2014 г. население России составило почти 144 млн. чел. – то есть, на 8 млн. больше, чем по прогнозу ООН¹. При этом уже в 2013 и 2014 г., в России отмечался естественный прирост населения. Очень важно также, что в глобальном рейтинге здравоохранения (The Most Efficient Health Care 2014) Россия впервые была признана благополучной страной – то есть стала государством, где средняя продолжительность жизни превышает 70 лет. В 2015 году этот показатель в России превысил 71 год, объяснил Владимир Путин. Президент России также поставил амбициозную задачу – уже в ближайшей перспективе увеличить среднюю продолжительность жизни до 74 лет, добиться новой качественной динамики в снижении смертности. В здравоохранении укрепилась материально-техническая база: десятки тысяч учреждений получили новое оборудование, на заметно обновился автопарк службы «Скорая помощь». Наметились позитивные сдвиги в решении жилищного вопроса. Например, за один только 2014 год в стране было введено 81 млн. кв. метров жилья. Набрало обороты индивидуальное жилищное строительство, прежде всего, в сельской местности, началась реализация программ обеспечения жильем ветеранов и инвалидов Великой Отечественной войны, детей-сирот.

В связи с чем, значительное увеличение финансирования принятых на себя государством социальных обязательств,

¹ Российская газета. 2014. 05 декабря.

поступательное развитие социальных государственных программ, выступили мощным катализатором легитимизации политической власти в стране. Этот тезис подтверждается индексами национального благополучия, например, за период 2001–2015 гг., подготовленными Левада-Центром – они демонстрируют прямую взаимосвязь между изменениями индекса экономического оптимизма и индекса популярности президентской власти, которую, с учетом отечественной действительности можно отождествить с легитимностью власти¹.

Характеризуя эффективность регионального управления в Российской Федерации в социальной сфере, необходимо также учитывать, что на местном уровне приоритет каких-то определенных критериев может варьироваться в зависимости от конкретной ситуации: одни регионы в числе важнейших задач текущего года могут поставить жилищное строительство, и исходя из этого, одним из ведущих показателей эффективности будет показатель ввода жилых площадей и переселения их из ветхого и аварийного жилья. В других регионах приоритет будет отдан другим показателям в социальной сфере. Неизменным должно оставаться только одно – социальная направленность реализуемой властями различных уровней политики.

Одним из непосредственных индикаторов уровня регионального управления в социальной сфере выступил Указ Президента Российской Федерации от 25 апреля 2019 года № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (рис. 4).

¹ Индексы национального благополучия за 2001–2015 гг.



Рис. 4. Показатели эффективности деятельности высших должностных лиц и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в социальной сфере

Таким образом, в управлении социальной сферой, в первую очередь, во внимание должны приниматься социальные результаты и последствия, причем, не просто те, или иные показатели, а их преломление, с одной стороны, через обеспечение потребностей общества и поддержания его целостности и динамики, а с другой – через удовлетворение запросов людей, создание им условий для благополучия, трудоспособности и сохранения ими здоровья.

2.3. Приоритеты в социальном управлении и тенденции развития социальной сферы в современных условиях

Одной из ключевых проблем, с которыми сталкиваются организации социальной сферы, являются высокие затраты их деятельности, а также их обоснование. Учитывая, что подавляющее большинство из них находятся на бюджетном финансировании, вопрос о выделении необходимых денежных средств, целевым и эффективным их использованием, становится остро, особенно в условиях нехватки финансов.

Значительный дефицит федерального бюджета, на треть финансируемого за счет нефтяных доходов, на фоне резкого падения нефтяных котировок, вплоть, до отрицательных значений (цена на нефть марки WTI в середине апреля 2020 года достигала минус \$ 37 за баррель), выводит на первый план вопрос, где найти необходимые средства, особенно на реализацию социальных обязательств государства перед гражданами страны? На этот вопрос попыталась ответить еще в 2016 году тогда еще Председатель Счетной Палаты Российской Федерации Татьяна Голикова, заявив, что в бюджете можно найти триллион рублей, не сокращая расходы¹. Причем, часть средств искать не нужно – они уже есть, выделены на какую-то конкретную цель, но не освоены в установленные сроки и не возвращены в бюджет. Они остаются на счетах подрядчиков в банках, не работая на экономику страны, на них просто зарабатываются проценты.

Социальные обязательства государства чрезвычайно велики, и пока оно справляется с ними не самым лучшим образом. При этом тенденции таковы, что в среднесрочной перспективе условия социально-экономического развития страны будут

¹ Подробнее см.: Голикова рассказала о возможности сэкономить триллион рублей [Электронный ресурс]. – URL <https://lenta.ru/news/2016/09/07/golikova/>

ухудшаться, а социальные обязательства не сокращаются. Однако, в условиях экономических вызовов важно, чтобы власти не только обеспечили реализацию социальных обязательств, гарантированных государством, но и не снизили их объем. Можно уже сейчас с уверенностью утверждать, что государство с этим в одиночку не справится: не хватает не только финансовых, но и человеческих и управленческих ресурсов. Возник парадокс: с одной стороны, Россия занимает лидирующие позиции по совокупным вложениям в социальную сферу, с другой стороны – одно из последних мест среди развитых стран по удовлетворенности граждан социальной сферой.

В связи с чем, остро встает вопрос о поиске новой модели социальной политики, в большей мере соответствующей сегодняшним реалиям. Прежняя модель, построенная исключительно на патерналистских началах, пришла в противоречие с существующим положением дел. Стало приходиться осознание того, что в современных условиях социальная политика не может сводиться только к деятельности органов государственной власти, т.к. расширение группы акторов в данной сфере (например, бизнеса, граждан и их некоммерческих организаций) приводит к повышению ее оперативности и активности.

При этом практика функционирования развитых стран наглядно демонстрирует, что вполне возможно успешное сочетание экономической эффективности и социальной ориентации в экономике. В связи с этим встает первоочередная задача: не только выявить группы населения, остро нуждающиеся в социальной защите, но и определить приоритеты в сфере государственного патернализма.

Необходимо стимулирование личностной самореализации, защита социально уязвимых субъектов на рынке труда, а не высокие социальные выплаты или введение нормативной системы социальной поддержки. Здоровым, трудоспособным, активным членам общества социальная политика должна помогать иметь равные возможности для получения образования, профес-

сии, включения в систему трудовых отношений, предпринимательства. Нетрудоспособным и социально уязвимым слоям и группам населения социальная политика призвана оказывать комплекс социальных услуг (в зависимости от состояния), за счет государства гарантировать получение установленных законом льгот и преимуществ, т.е. создавать необходимые условия для жизнедеятельности.

Всевозможное стимулирование и поддержка личностной самореализации в эпоху кризисных явлений является приоритетом еще и потому, что значительная часть населения в той, или иной форме задействовано в малом бизнесе. Такой бизнес не приносит доходов в бюджет, однако он решает важнейшую задачу – обеспечивает самозанятость населения, подрыв основ которой приводит к тому, что люди попросту оказываются на бирже труда, претендуя на значительные (совокупном измерении) пособия и выплаты.

Непростая социально-экономическая обстановка стимулирует рост теневой экономики (ее объем составляет до четверти ВВП России), в которую, по оценкам экспертов, временно или постоянно включены не менее 39 % экономически активного населения РФ (а это около 30 миллион человек), 12 % работают только в нем, а около 50 % домохозяйств является потребителями его услуг. И в среднесрочном периоде «тень» будет расти. Миллионы нигде не учтенных работников, исключенных из системы налогообложения, социальных и пенсионных взносов, представляют огромный ресурс для государства.

Такой масштаб теневого сектора неоднократно становился предметом обсуждения на уровне руководства страны, однако несмотря на поставленные, в частности, Президентом России задачи, необходимый результат не был достигнут. Более того, первоначальные инициативы по легализации неофициально занятых граждан обернулись провалом. По данным ФНС, в первые три месяца действия нормы о двухлетних налоговых кани-

кулах, было подано всего 40 уведомлений для получения статуса самозанятых (на июнь 2017 года).

Таким образом, в современных условиях эффективная социальная политика не должна сводиться только к деятельности органов государственной власти. Необходимо активное вовлечение негосударственного капитала в область услуг, ранее осуществляемых только государством.

В социальной сфере для повышения эффективности важна конкуренция, а не расчет исключительно на государственные ресурсы – это обеспечит и более высокое качество услуг, и дополнительные ресурсы, необходимые для внедрения передовых мировых и отечественных практик. Именно активное вовлечение организаций негосударственного сектора в область государственных услуг должно стать одной из задач в реформировании социальной сферы. Причем негосударственные субъекты, выполняя ряд социальных функций или обязанностей, должны, взамен рассчитывать на определенные преференции от государства.

Одной из эффективных форм взаимодействия государства и негосударственного сектора, выступает **государственно-частное партнерство** – «привлечение органами государственного и (или) муниципального управления частного бизнеса для выполнения работ по техническому обслуживанию, эксплуатации, реконструкции, модернизации или новому строительству объектов общественной инфраструктуры и предоставлению публичных услуг с использованием таких объектов на условиях разделения рисков, компетенций и ответственности, определяемых контрактом и совокупностью нормативных актов, действующих на момент его подписания»¹.

¹ Цитируется по: Экономика и управление социальной сферой [Электронный ресурс]: учебник для бакалавров / Е. Н. Жильцов [и др.]. – Электрон. текстовые данные. – М. : Дашков и К, 2015. – 496 с. – 978-5-394-02423-8. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/35330.html>.

В России формируется рынок частных операторов в системе здравоохранения, образования и социального обслуживания, что в перспективе позволит более эффективно применять различные модели ГЧП для эффективного управления объектами социальной инфраструктуры.



Рис. 5. Пример государственно-частного партнерства по строительству объекта социальной инфраструктуры

Активное использование механизмов государственно-частного партнерства позволит перейти к следующему этапу реформирования в социальной сфере: не просто определять наиболее социально незащищенные слои граждан, но и выде-

лять приоритеты в области государственной поддержки. Одним из таких приоритетов, с одной стороны, должен стать **принцип адресности**, предполагающий создание необходимых условий для жизнедеятельности нетрудоспособных и социально уязвимых слоев и групп населения, оказание за счет государства комплекса социальных услуг, а также гарантированное получение ими установленных льгот и преимуществ. С другой стороны – необходимо стимулирование личной самореализации здоровым, трудоспособным, активным членам общества со стороны государства, социальная политика которого должна помогать иметь им равные возможности.

Методические материалы к главе 2

Контрольные вопросы и задания

1. В чем заключается специфика управления в социальной сфере?
2. Дайте определение социальной сферы.
3. Перечислите и охарактеризуйте отрасли социальной сферы, которые вам известны.
4. Какие уровни управления в социальной сфере вам известны?
5. Назовите цели и функции отраслей социальной сферы.
6. Проанализируйте динамику общероссийских показателей качества жизни населения и индекса развития человеческого потенциала (ИРЧП).
7. Что такое социальный эффект и в чем он выражается?
8. Дайте определение государственно-частному партнерству.
9. Назовите основные направления реформирования социальной сферы России на современном этапе?
10. В чем заключается принцип адресности в социальной сфере?

Опорная учебная литература

1. Жильцов, Е. Н. Экономика и управление социальной сферой: учебник для бакалавров [Электронный ресурс]: учебник / Е. Н. Жильцов, Е. В. Егоров. – Электрон. дан. – М.: Дашков и К, 2015.
2. Социальная политика: учебник для академического бакалавриата / Е. И. Холостова [и др.]; под редакцией Е. И. Холостовой, Г. И. Климантовой. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2019. – 395 с. – (Бакалавр. Академический курс). – ISBN 978-5-534-01572-0. – Текст: электронный // ЭБС Юрайт [сайт]. – URL: <https://urait.ru/bcode/444027> (дата обращения: 06.05.2020).
3. Институциональные изменения в социальной сфере российских регионов. Под ред. М. Ю. Шерешевой. – М.: Экономический факультет МГУ им. М. В. Ломоносова, 2017. – 260 с.
4. Фархутдинова, А. З. Управление социальной сферой: учеб. пособие. – 2-е изд. переаб. и доп. / А. З. Фархутдинова; РАНХиГС, Сиб. ин-т упр. – Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2015. – 187 с.
5. Экономика и управление социальной сферой / Е. Н. Жильцов, Е. В. Егоров. – М.: Дашков и К, 2018. – 496 с.

Рекомендуемая учебная литература

1. Анисимова, Г. В. Социальная политика в системе приоритетов Российского государства / Г. В. Анисимова // Экономика и предпринимательство. – 2018. – № 3 (92). – С. 169–174.
2. Голикова рассказала о возможности сэкономить триллион рублей [Электронный ресурс] URL <https://lenta.ru/news/2016/09/07/golikova/>
3. Дроздов, О. А. Социальная политика государства: понятие и модели / О. А. Дроздова // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. – 2019. – № 1. – С. 5–8.
4. Еремина, О. А. Качество и доступность государственных услуг в социальной сфере как показатель эффективности

деятельности органов исполнительной власти / О. А. Еремина // Журнал российского права. – 2014. – № 1 (205). – С. 67–77.

5. Здравоохранение: необходимые ответы на вызовы времени. Совместный доклад Центра Стратегических Разработок и Высшей школы экономики от 21.02.2018 г. / Рук.: С. В. Шишкин. – М.: Центр Стратегических Разработок, 2018. – 56 с.

6. Индексы национального благополучия за 2001–2015 гг. [Электронный ресурс]. – URL <http://levada.ru/indeksy>

7. Китаев, С. В. К определению основ российской социальной политики на современном этапе / С. В. Китаев // Власть. – 2015. – № 10. – С. 64–66.

8. Ковров, В. Ф. К вопросу о сущности категории «социальная политика» / В. Ф. Ковров, Р. Ф. Шаяхметова // Вопросы гуманитарных наук. – 2018. – № 3 (96). – С. 125–129.

9. Кочерга, С. А. Государственная политика в сфере образования / С. А. Кочерга // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 6. – С. 12–18.

10. Овчарова, Л. Н. Развитие адресной социальной поддержки нуждающихся в России: барьеры и возможности / Л. Н. Овчарова, Е. А. Горина // Вопросы экономики. – 2017. – № 3. – С. 5–21. URL <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2017-3-5-21>

11. Олейникова, Е. Г. Социальная политика государства: учеб.-метод. пособие / Е. Г. Олейникова; ВАГС. – Волгоград: Изд-во ВАГС, 2011. – 64 с.

12. Олейникова, Е. Г. Нормативно-правовые и организационные аспекты управления социальной сферой в России: история и современность / Е. Г. Олейникова // Философия социальных коммуникаций. – 2013. – № 3 (24). – С. 27–36.

13. Олейникова, Е. Г. Национальные проекты 2019–2024 гг. и приоритеты социальной политики современной России / Е. Г. Олейникова // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2020. – № 1 (50). – С. 69–72.

14. Российская социально-экономическая Система: реалии и векторы развития. / Отв. ред. Р. С. Гринберг и П. В. Савченко. Серия Научная мысль. – М.: ИНФРА-М, 2018. – 416 с.

15. Савина, Т. Н. Социальная политика: вызовы, возможности, перспективы / Т. Н. Савина, К. О. Ерастова, О. Н. Лебе-

дева // Финансы и кредит. – 2019. – Т. 25. – № 2 (782). – С. 426–442.

16. Сланченко, Л. Роль социальной защиты в обеспечении уровня и качества жизни населения / Л. Сланченко // Социальная политика и социальное партнерство. – 2010. – № 6. – С. 47–51.

17. Слезко, Ю. В. Сущность и отраслевая структура социальной сферы / Ю. В. Слезко, М. С. Сюпова // Электронное научное издание «Ученые заметки ТОГУ». 2015. – Т. 6. – № 4. URL http://pnu.edu.ru/media/ejournal/articles-2016/TGU_6_264.pdf

18. Тихонова, Н. Е. Социальная политика в современной России: новые системные вызовы / Н. Е. Тихонова // Общественные науки и современность. – 2019. – № 2. – С. 5–18.

19. Фищенко, К. С. Формирование оценки социально-экономической эффективности на муниципальном уровне в отраслях сферы услуг / К. С. Фищенко // Проблемы современной экономики: материалы III Междунар. науч. конф. (г. Челябинск, декабрь 2013 г.). – Челябинск: «Два комсомольца», 2013. URL <https://moluch.ru/conf/econ/archive/92/4592/>

20. Экономика и управление социальной сферой [Электронный ресурс]: учебник для бакалавров / Е. Н. Жильцов [и др.]. – Электрон. текстовые данные. – М.: Дашков и К, 2015. – 496 с. 978-5-394-02423-8. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/35330.html>.

Елена Геннадьевна **Олейникова**
Сергей Викторович **Китаев**

**СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА.
СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ
СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ**

Учебно-методическое пособие

Электронное издание

Издательство Волгоградского института управления – филиал «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ»
г. Волгоград, ул. Герцена, 10