**Министерство образования и науки**

**Российской Федерации**

**ФГБОУ ВПО «Российский химико-технологический университет им.Д.И.Менделеева»**

**Новомосковский институт (филиал)**

**Управление социальной сферой**

Учебное пособие для студентов всех форм обучения

направления подготовки 080200 «Менеджмент»

**Новомосковск**

**2013**

**УДК 338**

**ББК 65.290-2**

**У 677**

Рецензенты:

кандидат филологических наук, доцент Теряева Г.Н

(ФГБОУ ВПО РХТУ им. Д.И. Менделеева, Новомосковский институт (филиал))

зав. кафедрой коммерции и экономических дисциплин, к.э.н. Сизов Л.А.

(НОУ ВПО «Университет Российской академии образования»,

Новомосковский филиал)

*Составитель: Чернышева Н. И., Трембач К.И.*

**У-677** «Управление социальной сферой». Учебное пособие для студентов всех форм обучения направления подготовки 080200 «Менеджмент» / ФГБОУ ВПО «Российский химико-технологический университет им. Д.И. Менделеева», Новомосковский институт (филиал); Новомосковск, 2013. – 156 с.

В учебном пособии освещаются основные вопросы социальной политики и управления в социальной сфере. Приведены примеры из практики управления основными отраслями социальной сферы, вопросы и задания для повторения, практические задания, а также рекомендуемая литература по каждой теме.

Пособие предназначено для студентов всех форм обучения направления подготовки 080200 «Менеджмент».

УДК 338

ББК 65.290-2

© ФГБОУ ВПО «Российский химико-технологический

университет им. Д.И. Менделеева»

Новомосковский институт (филиал), 2013

**Оглавление**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| введение | | | | 7 |
| Раздел I | | | Концептуальные основы социального развития государства | 11 |
|  | Глава 1 | | Понятия и концепции социального развития | 11 |
|  | 1.1 | | Понятие и структура социальной сферы | 11 |
|  | 1.2 | | Современные концепции управления социальной сферой | 17 |
|  | 1.3 | | Качество жизни как социально-экономическая категория | 21 |
|  | Задания для повторения материала | | | 23 |
|  | Практические задания | | | 23 |
|  | Литература по теме | | | 24 |
|  | Глава 2 | | Эффективность управления в социальной сфере | 25 |
|  | 2.1 | | Виды эффектов управления | 25 |
|  | 2.1 | | Оценка эффективности управления в социальной сфере | 27 |
|  | 2.3 | | Повышение результативности и эффективности управления в социальной сфере | 30 |
|  | Задания для повторения материала | | | 32 |
|  | Практические задания | | | 33 |
|  | Литература по теме | | | 33 |
| Раздел II | | | Социальная политика как основа управления социальной сферой | 34 |
|  | Глава 3 | | Теоретико-методологические основы социальной политики | 34 |
|  | 3.1 | | Сущность, содержание и цели социальной политики | 34 |
|  | 3.2 | | Модели социальной политики | 37 |
|  | 3.3 | | Социальная политика в современной России | 38 |
|  | 3.4 | | Разграничение полномочий между уровнями власти в сфере социальной политики | 39 |
|  | Задания для повторения материала | | | 40 |
|  | Практические задания | | | 41 |
|  | Литература по теме | | | 41 |
| Раздел III | | | Основные направления социальной политики | 42 |
|  | Глава 4 | | Регулирование занятости и трудовых отношений | 42 |
|  | 4.1 | | Государственное регулирование рынка труда | 42 |
|  | 4.2 | | Формирование и реализация концепции занятости | 45 |
|  | 4.3 | | Проблема муниципального регулирования занятости населения | 48 |
|  | 4.4 | | Государственная политика и разграничение полномочий в сфере занятости | 53 |
|  | 4.5 | | Роль и задачи органов местного самоуправления в сфере занятости и трудовых отношений | 55 |
|  | 4.6 | | Муниципальные органы регулирования вопросов занятости и трудовых отношений | 57 |
|  | Задания для повторения материала | | | 58 |
|  | Практические задания | | | 60 |
|  | Литература по теме | | | 69 |
| Глава 5 | | Социальная поддержка населения | | 70 |
|  | 5.1 | Сущность, основные подходы развития социальной поддержки населения | | 70 |
|  | 5.2 | Механизмы реализации политики социальной поддержки населения | | 74 |
|  | Задания для повторения материала | | | 77 |
|  | Практические задания | | | 78 |
|  | Литература по теме | | | 78 |
| Глава 6 | | | Государственная молодежная политика | 79 |
|  | 6.1 | | Основные положения и цель государственной молодежной политики | 79 |
|  | 6.2 | | Механизмы реализации государственной молодежной политики в регионах | 84 |
|  | Задания для повторения материала | | | 87 |
|  | Практические задания | | | 88 |
|  | Литература по теме | | | 88 |
| Раздел IV | | | Управление отраслями социальной сферы | 89 |
| Глава 7 | | | Управление образованием | 89 |
|  | 7.1 | | Государственная политика в области образования  на современном этапе | 89 |
|  | 7.2 | | Система организации и управления образованием | 90 |
|  | 7.3 | | Проблемы управления образованием | 93 |
|  | Задания для повторения материала | | | 95 |
|  | Практические задания | | | 95 |
|  | Литература по теме | | | 95 |
| Глава 8 | | | Управление в сфере здравоохранения | 96 |
|  | 8.1 | | Характеристика системы здравоохранения в Российской Федерации | 96 |
|  | 8.2 | | Финансирование здравоохранения | 99 |
|  | 8.3 | | Органы управления здравоохранением | 101 |
|  | 8.4 | | Проблемы управления здравоохранением и направления реформирования | 103 |
|  | Задания для повторения материала | | | 105 |
|  | Практические задания | | | 105 |
|  | Литература по теме | | | 105 |
| Глава 9 | | | Управление в сфере культуры | 106 |
|  | 9.1 | | Особенности сферы культуры | 106 |
|  | 9.2 | | Организационно-правовая система государственного управления культурой | 107 |
|  | 9.3 | | Органы управления в области культуры | 108 |
|  | 9.4 | | Цели и направления культурной политики | 109 |
|  | Задания для повторения материала | | | 114 |
|  | Практические задания | | | 115 |
|  | Литература по теме | | | 115 |
| Глава 10 | | | Управление развитием физической культуры и спорта | 116 |
|  | 10.1 | | Государственная и муниципальная политика в сфере физической культуры и спорта | 116 |
|  | 10.2 | | Муниципальные органы управления физической культурой и спортом, их взаимодействие с общественностью | 118 |
|  | 10.3 | | Финансирование развития физической культуры и спорта на муниципальном уровне | 120 |
|  | Задания для повторения материала | | | 121 |
|  | Практические задания | | | 121 |
|  | Литература по теме | | | 121 |
| Глава 11 | | | Проблемы реформирования ЖКХ | 122 |
|  | 11.1 | | Краткая характеристика и общее состояние | 122 |
|  | 11.2 | | Основные цели и задачи реформирования жилищно-коммунального хозяйства | 124 |
|  | Задания для повторения материала | | | 128 |
|  | Практические задания | | | 129 |
|  | Литература по теме | | | 129 |
| Раздел V | | | Инфраструктура, механизмы и институты формирования и реализации социальной политики | 130 |
| Глава 12 | | | Финансовая политика государства в социальной сфере | 130 |
|  | 12.1 | | Особенности финансовой политики в социальной сфере | 130 |
| 12.2 | | | Бюджетное финансирование | 133 |
| 12.3 | | | Внебюджетное финансирование в социальной сфере | 135 |
| 12.4 | | | Роль государственных внебюджетных социально-страховых фондов финансирования социальной сферы | 136 |
| 12.5 | | | Негосударственные источники финансирования социальной сферы | 141 |
|  | Задания для повторения материала | | | 144 |
|  | Практические задания | | | 144 |
|  | Литература по теме | | | 144 |
| Глава 13 | | | Информационное обеспечение социальной сферы | 146 |
|  | 13.1 | | Понятие, классификация, функции социальной информации | 146 |
|  | 13.2 | | Муниципальные средства массовой информации | 150 |
|  | Задания для повторения материала | | | 152 |
|  | Практические задания | | | 152 |
|  | Литература по теме | | | 153 |

**Введение**

Дисциплина «Управление социальной сферой» рассчитана для менеджеров организаций и учреждений социальной сферы.

Социальную сферу образуют учреждения и предприятия различных форм собственности. С развитием производительных сил изменяются как структура социальных потребностей, так и способы их удовлетворения, увеличивается спрос на разнообразные социальные услуги и повышаются требования к их качеству. Работа предприятий и учреждений социальной сферы должна соответствовать определенным требованиям, установленным стандартам и правилам. Поэтому необходимо рассмотреть, какие правовые, финансовые и административные рычаги использует государство для регулирования деятельности в отраслях социальной сферы.

Цель освоения дисциплины – дать систематизированное представление об особенностях, содержании, принципах и механизмах управления социальной сферой; ознакомить студентов с ролью социальной сферы в решении насущных проблем социального развития общества в условиях рыночной экономики и особенностями ее функционирования в настоящее время в России.

Задачи преподавания дисциплины:

* сформировать у студентов навыки системного представления об управлении социальными процессами;
* развить способности профессионально и квалифицированно анализировать социальные процессы в субъектах федерации в контексте российского трансформационного процесса, прогнозировать направления и перспективы их развития;
* раскрыть конкретные подходы органов власти и управления к решению социальных проблем, к вопросам реформирования в социальной сфере субъектов РФ;
* развить способности самостоятельной оценки и осмысления информации, характеризующее социальное и экономическое развитие.

Изучение дисциплины «Управление социальной сферой» направлено на формирование следующих компетенций:

* способность анализировать социально-значимые проблемы и процессы (ОК-13);
* понимание роли и значения информации и информационных технологий в развитии современного общества и экономических знаний (ОК-16);
* способность оценивать воздействие макроэкономической среды на функционирование организаций и органов государственного и муниципального управления (ПК-27);
* понимание основных мотивов и механизмов принятия решений органами государственного регулирования (ПК-28);
* способность оценивать экономические и социальные условия осуществления предпринимательской деятельности (ПК-50).

В результате освоения дисциплины «Управление социальной сферой» студент должен:

***знать***:

* концепцию управления как системного явления (ПК-27,ПК-28);
* содержание понятия «социальное управление» (ПК-27, ПК-28);
* функции социального управления (ПК-27, ПК-28);
* методы социального управления (ПК-27, ПК-28);
* социальную структуру общества (ПК-27, ПК-28, ПК-50);
* характеристики субъектов и объекта социального управления (ПК-28, ПК-28);
* сущность и структуру социальной сферы (ПК-28, ПК-50);
* содержание понятия «социальная политика» (ПК-27, ПК-28, ПК-50);
* компоненты социальной политики (ОК-13, ПК-27);
* виды социальной политики и уровни реализации (ОК-13);
* содержание основных функций и направлений социальной политики государства (ОК-13, ОК-16, ПК-27, ПК-28, ПК-50);
* структурное и функциональное строение государственной и муниципальной системы социального управления (ОК-13, ПК-27, ПК-28);
* основные категории, связанные с функционированием отраслей социальной сферы (ПК-28, ПК-50);
* специфику и принципы управления социальной сферой и социальным развитием (ОК-13, ОК-16, ПК-27, ПК-28, ПК-50);
* специфику региональных, муниципальных социальных процессов и их взаимосвязь с общероссийскими процессами (ОК-13, ОК-16, ПК-27, ПК-28);
* основные направления реформирования социальной сферы на современном этапе (ОК-13, ОК-16, ПК-28);
* федеральные и региональные целевые программы в различных отраслях социальной сферы (ОК-13, ОК-16, ПК-28);
* систему критериев и показателей социальной политики государства (ОК-13, ПК-28);
* методы мониторингового контроля состояния социальной сферы (ОК-13, ОК-16);
* методы социального программирования и социального планирования (ОК-13, ОК-16);
* финансовые механизмы социального развития (ПК-27, ПК-28);
* принципы, факторы формирования системы социальной защиты населения; знание структуры органов системы социальной защиты населения и основных направлений их деятельности (ОК-13, ПК-28, ПК-50)

***уметь***:

* анализировать и определять основные принципы социального управления (ОК-13, ОК-16, ПК-27, ПК-28);
* ориентироваться в методах социального управления (ОК-13, ОК-16, ПК-27, ПК-28);
* анализировать содержание функций социального управления (ОК-13, ОК-16, ПК-27, ПК-28, ПК-50);
* структурировать элементы социальной сферы (ОК-13, ОК-16, ПК-27, ПК-28, ПК-50);
* определять субъекты и объекты социальной политики, виды и уровни ее реализации (ОК-13, ОК-16, ПК-27, ПК-28, ПК-50);
* раскрывать содержание направлений реализации социальной политики (ОК-13, ОК-16, ПК-27, ПК-28, ПК-50);
* проводить мониторинг состояния социальной сферы (ОК-13, ОК-16, ПК-27, ПК-28, ПК-50);
* анализировать данные мониторинга состояния социальной сферы (ОК-13, ОК-16, ПК-27, ПК-28, ПК-50);
* анализировать показатели уровня и качества жизни населения (ОК-13, ОК-16, ПК-27, ПК-28, ПК-50);
* анализировать содержание бюджетной политики государства в социальной сфере (ОК-13, ОК-16, ПК-27, ПК-28, ПК-50);
* с научной и объективной точки зрения анализировать политику государства в области управления социальной сферой (ОК-13, ОК-16, ПК-27, ПК-28, ПК-50);
* анализировать современное состояние социальной сферы (ОК-13, ОК-16, ПК-27, ПК-28, ПК-50);
* определять цели социальных мероприятий (ОК-13, ОК-16, ПК-27, ПК-28, ПК-50);
* пользоваться методами социального планирования (ОК-13, ОК-16, ПК-27, ПК-28, ПК-50);
* применять полученные знания для изучения проблемных сторон и предложения рекомендаций по совершенствованию различных отраслей социальной сферы (ОК-13, ОК-16, ПК-27, ПК-28, ПК-50);
* использовать полученные знания в профессиональной и повседневной жизни (ОК-13, ОК-16, ПК-27, ПК-28, ПК-50)

***владеть***:

* методами комплексного анализа социальной ситуации в российском обществе (ОК-13, ОК-16, ПК-27, ПК-28);
* навыками формирования системы целей и задач, обоснования направления практических действий по управлению отраслями социальной сферы и социальной защиты населения (ОК-13, ОК-16, ПК-27, ПК-28, ПК-50);
* навыками применения социального партнерства во всех отраслях социальной сферы (ПК-27, ПК-28, ПК-50);
* навыками применения основ социальной политики в изменении социального положения социальных групп (ОК-13, ОК-16, ПК-27, ПК-28, ПК-50);
* навыками определения проблемных сторон в реализации основных направлений социальной политики в различных отраслях социальной сферы и в отношении различных категорий граждан и предложения возможных способов решения проблем средствами социальной работы (ОК-13, ОК-16, ПК-27, ПК-28).

Учебное пособие предназначено для студентов всех форм обучения направления подготовки 080200 «Менеджмент».

Данное пособие рекомендуется использовать в процессе изучения дисциплины «Управление социальной сферой»: для подготовки к практическим занятиям, а также в качестве основы для подготовки к экзамену.

При изучении тем для лучшего их усвоения с точки зрения понимания логики высказываний, а также для наработки навыков системного мышления, студентам предлагается выполнить задания для повторения материала, что особенно актуально для студентов заочной формы обучения, которым наибольшая часть времени дается для самостоятельной работы.

В конце каждой темы приведены практические задания, которые рекомендуется выполнить для получения навыков проведения научных исследований и разработок и практического использования теоретических знаний.

После каждой темы дан список литературы, который содержит основные источники, где можно найти более подробную информацию по данной проблеме, и которые можно использовать в написании различного рода письменных работ по теме исследования.

**РАЗДЕЛ I. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВА**

**ГЛАВА 1. ПОНЯТИЯ И КОНЦЕПЦИИ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ**

**1.1 Понятие и структура социальной сферы**

В официальных документах понятие «социальная сфера» появилось в 1986 г. после XXVII съезда КПСС.

Это понятие широко употребляется как в научной литературе, представляющей различные отрасли знаний (философия, социология, статистика, экономика), так и на практике всех уровней управления.

В узком смысле ***социальная сфера*** – это особая область взаимодействия людей, где осуществляется их воспроизводство и жизнеобеспечение, и удовлетворяются потребности.

Таким образом, *сутью общественных отношений в социальной сфере* является *процесс воспроизводства человека со всей совокупностью его способностей и потребностей*. Выделяют три стадии данного процесса.

***Стадия производства*** – это отношения по поводу рождаемости, охраны здоровья, воспитания, образования, социальной защиты, физического и духовного развития человека. Данная стадия образует часть социальной сферы, которая обеспечивает эти отношения – здравоохранение, все формы образования и воспитания, науку, культуру, социальную защиту, физическую культуру и спорт. Отношение общества к указанным сферам как к непроизводственным далеко небезобидно: оно подспудно стимулирует пренебрежение и так называемый остаточный принцип финансирования.

***Стадия распределения*** – это отношения по поводу регулирования использования человеческого потенциала для производства как материальных благ, так и для производства и потребления «человеческого капитала». На этой стадии возникает отрасль социальной сферы, которая представлена службами, способствующими рациональному использованию накопленных людьми знаний, навыков, умений и способностей.

***Стадия потребления*** – это область экономических и социальных отношений, где осуществляется многообразная трудовая деятельность людей. Важнейший результат потребления – вещное богатство в виде созданных материальных благ и услуг, что в свою очередь является единственным источником удовлетворения потребностей общества. Кроме того, стадия потребления способностей людей не исчерпывается решением задач достижения благосостояния, а представляет собой огромный потенциал для дальнейшего развития творческих способностей людей, заложенных на стадии производства.

Уместно заметить, что деление процесса воспроизводства человеческой личности на отдельные стадии в известной степи условно – они тесно взаимосвязаны, являются частью друг друга: стадия потребления способностей личности есть одновременно процесс подготовки необходимых материальных условий для решения задач стадии производства. Более того, стадия потребления есть одновременно процесс производства и развития новых способностей человека, а именно тех, которые служат удовлетворению более высоких потребностей.

В широком смысле, ***социальная сфера*** – это сложный комплекс различных отраслей, который выполняет ряд задач по обеспечению жизни и деятельности человека.

Эти задачи группируются по признаку содержания (качества) удовлетворяемых индивидуальных потребностей.

К *первой группе* относятся задачи по обеспечению жизнедеятельности человека на уровне его простейших биологических и социальных потребностей. Международные организации связывают обязательное удовлетворение такого рода потребностей с соблюдением прав человека. Речь идет о таких аспектах, как жилищный фонд (его наличие и содержание), производство и потребление необходимых товаров и услуг, медицинское обеспечение и санитарное состояние, дошкольное воспитание и образование, социальное обеспечение, охрана общественного порядка, работа транспорта, организация торговли.

Ко *второй группе* относятся задачи по обеспечению условий жизнедеятельности того уровня, который соответствует социальному стандарту «нормальной жизни» и воспринимается большинством как состояние комфорта, как состояние «блага». Данный уровень способствует созданию предпосылок для развития творческой деятельности личности и общества, для политической и социальной стабильности. Речь идет о деятельности тех же отраслей социальной сферы, но на более качественном уровне их содержания. Создание возможности человеку самому выбрать жилище, место, уровень и качество необходимой ему медицинской помощи; доступность и реализация возможности для большинства членов общества приобретать товары и услуги, удовлетворяющие не низшие потребности, а в достаточной степени и утилитарные на социально сбалансированном (не отсекающем большинство населения) рынке – таковы основные критерии реализации данной группы задач. Сюда можно отнести и уровень потребления духовных услуг – развитие телевидения, сети культурных учреждений, обеспечивающее высокий уровень потребления личности, развитие информационной инфраструктуры, помогающей населению определить свой выбор в потреблении материальных и духовных благ и услуг.

*Третью группу* составляют задачи отраслей социальной сферы, позволяющие перевести их деятельность на уровень воспроизводства человека как творческой личности. Человек, как субъект отношений, при реализации данной группы задач выступает не как потребитель, а как созидатель. Решение этого класса задач и есть установка, которая выступает в качестве высшей цели социально ориентированной рыночной экономики, является стратегической целью реализации социальной политики.

Структура социальной сферы включает в себя все составляющие, которые служат её воспроизводству, функционированию и развитию:

* + *субъекты социальной сферы* – индивиды, общности и само общество как социальный организм;
  + *отрасли социальной сферы*:
* отрасли социально-культурного комплекса:
* образование,
* здравоохранение,
* культура,
* спорт,
* туризм,
* физкультура,
* жилищно-коммунальное хозяйство,
* отдых, развлечения,
* санаторно-курортная индустрия,
* ведение частного домашнего хозяйства с наемным обслуживанием.

Отождествляя социальную сферу с непроизводственной (экономической), к ней относят:

* связь,
* информацию,
* науку,
* охрану общественного порядка и безопасности,
* общественное питание и торговлю,
* оптовую и розничную торговлю,
* ремонт авто и бытовых приборов,
* гостиничный и ресторанный бизнес,
* транспорт,
* складское хозяйство,
* финансовое посредничество (соц. страхование и пенсионное обеспечение),
* государственное управление и социальные услуги.
  + *социальные институты и организации*, осуществляющие управление социальной сферой;
  + *социальные связи и отношения* между субъектами, подсистемами и институтами;
  + *потребности, ценности и нормы*, лежащие в основе этих отношений;
  + *процессы* в социальной сфере.

Социальная сфера определяется как комплексная система, состоящая из двух взаимосвязанных составляющих подсистем: социальная структура общества и условия жизнедеятельности, включающие в себя в качестве достаточно самостоятельного компонента социальную инфраструктуру.

Проблемное поле социальной сферы сосредоточено вокруг следующих направлений:

* уровень и качество социальной жизни (распределение социальной помощи, безработица, миграционная политика, занятость и т. д.);
* народное образование;
* здравоохранение;
* жилищно-коммунальное хозяйство;
* культурная политика.

Кроме того, отдельно выделяют направление по работе с молодежью, как наиболее перспективной и то же время социально незащищенной части населения.

Основой реализации государственной социальной политики является территориальное образование (субъект Федерации), так как особенности его развития должны учитываться при разработке и принятии управленческих решений в социальной сфере.

Цель функционирования социальной сферы – социальное развитие региона, направленное на изменение благосостояния, структуры потребностей и форм жизнедеятельности населения в меняющейся социальной и экономической среде.

Объектом социального развития является население региона.

Представление социальной сферы региона в виде системы позволяет представить ее в виде системы взаимосвязей основных отраслей социальной сферы (здравоохранение, образование, ЖКХ), деятельность которых направлена на развитие человеческого потенциала и улучшение качества жизни населения региона.

Основным субъектом управления социальной сферы региона выступает государство в лице региональных органов власти. Кроме того, субъектами управления социальной сферы являются хозяйствующие субъекты (бизнес-структуры), выполняющие социальные функции, и общественные организации, играющие роль сторонних наблюдателей и контролеров.

На функционирование социальной сферы региона как системы влияют различные факторы. Такими внешними факторами являются:

* уровень экономического развития региона;
* социально-политические процессы региона, страны;
* демографические процессы;
* природная среда;
* культурное и национальное наследие региона. Составляющие системы развития социальной сферы региона невзаимозаменяемы и равнозначны и определяют в целом две стороны развития – это компоненты, определяющие потребление (доход) и человеческий капитал (образование, здоровье), с одной стороны, и элементы, характеризующие уровень и доступ к базовым благам и услугам. Определение приоритетности этих компонентов во многом зависит от концепции социального развития региона и от уровня экономического развития. Так, в развитых странах с учетом высокого уровня дохода населения в целом на первое место выходят компоненты, характеризующие уровень развития среды, качество населения (человеческий капитал) и социальные (нематериальные) блага. Для развивающихся стран ведущую роль играют потребление (доход) и доступ к базовым материальным благам и услугам (чистой воде и санитарии, первичной медицинской помощи, образованию начального уровня). Для большинства стран с переходной экономикой социальное развитие определяется возможностями самообеспечения (доходом и занятостью), человеческим капиталом и трансформацией институтов и социальных функций государства.

К основным задачам управления социальной сферой относятся:

* поддержка и развитие образовательных учреждений;
* разработка программ общественной занятости и развитие сети общественных работ;
* распределение социальной помощи малоимущим и инвалидам;
* оказание медицинских услуг населению через механизм социального страхования и создание сети муниципальных медицинских учреждений (стационаров, поликлиник, больниц и профилакториев);
* подготовка и проведение культмассовых мероприятий, праздников и карнавалов;
* проведение мероприятий санитарно-гигиенического, экологического назначения и пр.

Ключом к проведению социальной политики является разработка механизма, позволяющего осуществлять социальное управление не только через предоставление дотаций нуждающимся, но и через выработку организационных условий для повышения населением уровня качества жизни.

Развитие социальной сферы является важнейшим направлением внутренней политики государства, обеспечения благополучия и всестороннего развития граждан. В статье 7 Конституции РФ сказано: «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Признаками социального государства являются не только декларируемые права на труд, отдых, социальное обеспечение, жилище, охрану здоровья, образование и т. д., сколько их реализация, реальная доступность социальных благ абсолютному большинству населения.

Обобщающим показателем развития социальной сферы служат повышение уровня жизни, рост денежных доходов населения при сокращении разрыва в доходах между богатыми и малообеспеченными, что особенно важно для экономики, так как способствует расширению внутреннего спроса, производству продукции отечественных предприятий.

Согласно определению Международной организации труда, социальное обеспечение включает:

* стимулирование стабильной, оплачиваемой трудовой деятельности;
* предотвращение социальных рисков и компенсацию доходов с помощью механизмов социального страхования;
* предоставление социальной помощи уязвимым группам населения, не являющимися участниками системы страхования;
* обеспечение доступа граждан к образованию и медицинской помощи.

Для трудоспособного населения важны экономические условия, позволяющие гражданам за счет собственных доходов обеспечивать более высокий уровень социального потребления; это эффективная занятость, баланс спроса и предложения на рынках труда, в том числе на основе повышения качества и конкурентоспособности рабочей силы, регулирование миграционных процессов.

Поддержание занятости требует проведения эффективной кадровой политики, обеспечения гражданам свободы выбора места жительства и возможности продуктивно трудиться, стимулирования организации современных производств и рабочих мест, защиты трудовых прав и интересов работников в рамках социального партнерства; содействия общественно полезному и эффективному предпринимательству, стимулирования экономической активности, более адекватного отражения ее фактической результативности в доходах разных групп населения, в том числе работников бюджетной сферы; выравнивания экономических возможностей.

Проведение политики повышения доходов включает установление государственных гарантий в сфере оплаты труда, обеспечивающих воспроизводство рабочей силы, формирование эффективной системы налогообложения, контроль за инфляцией.

Улучшение жизнеобеспечения населения прежде всего сводится к поддержанию и развитию коммунальной инфраструктуры, транспорта и связи, охране окружающей среды.

Совершенствование системы социальной защиты граждан включает разработку и реализацию государственных программ борьбы с бедностью, комплексной защиты населения, в первую очередь слабозащищенных категорий, от социальных рисков; реформирование системы социального страхования, в том числе пенсионного и медицинского.

**1.2 Современные концепции управления социальной сферой**

Специфика социальной сферыкак объекта управления, определяется тем, что процесс социального воспроизводства – это естественный, поливероятностный процесс, определяемый как глобальными детерминантами, так и в значительной мере вероятностным элементом. Она является одновременно самоорганизующейся, организуемой, полидетерминированной, многосубъектной, многоуровневой.

В общем, *социальная сфера* – это открытая система, интенсивно обменивающаяся со средой (другими сферами жизнедеятельности общества и природой) результатами деятельности и информацией и характеризующаяся неустойчивыми, разнообразными, неравновесными и нелинейными соотношениями. Она усваивает внешние воздействия, находится в постоянном изменении.

Суть еесамоорганизации заключается в самосознании, самосохранении, самосовершенствовании и самовоспроизведении порядка в ее структуре функционирования, а организации – в сознательном, целевом управлении социальной сферой.

***Выделяют следующие механизмы управления социальной сферой:***

1. ***Спонтанный механизм управления*,** опирающийся на случайные аспекты в функционировании социальной сферы. Воздействие на систему осуществляет через «усреднение» результатов, переплетение, перекрещивание и сталкивание различных, нередко противоречащих друг другу сил, массы случайных единичных актов. Примером служит рынок, его конкурентные механизмы, соотношение спроса и предложения, получение прибыли.
2. ***Целенаправленный механизм*** представленный обычаями, традициями, нормами морали, религиозными верованиями, идеологическими установками. Такое управления реализуется через специфические общественные институты – субъекты управления, которые в совокупности представляют управляющую систему, включающую государство, политические партии, общественные организации и т.д. Основу данного механизма составляет законодательство. Оно опирается на следующие *принципы*:
   * наличие целей;
   * обеспечение уменьшения рассогласования между заданным значением управляемого параметра и его фактическим значением (отрицательная обратная связь);
   * непрерывная циркуляция текущей информации о состоянии объекта управления, а также управляющей информации со стороны субъекта управления;
   * согласование скоростей изменения заданного и фактического значений управляемого параметра;
   * замкнутость контура управления.

Данный механизм выполняет целый комплекс *функций*:

* + прогнозирование,
  + планирование,
  + организация,
  + общее руководство,
  + оперативное распорядительство,
  + регулирование,
  + учет и контроль,
  + проверка исполнения.

Управленческий процесс цикличен. Кроме целеполагания, он включает в себя также:

* + планирование, связанное с разработкой планов социального развития и социального проектирования;
  + организацию действий участников совместной деятельности;
  + распределение между ними функций, задач;
  + обеспечение выполнения принятых планов или решений;
  + координацию деятельности взаимодействующих субъектов;
  + стимулирование людей путем формирования соответствующих мотивов и установок;
  + обеспечение контроля за ходом реализации принятого постановления или другого управленческого документа.

Среди концепций социального развития можно выделить следующие:

* теория человеческого капитала;
* концепция базовых нужд;
* концепция качества жизни;
* концепция развития человеческого потенциала.

Из современных концепций социального развития региона наиболее известна теория человеческого капитала, связанная с работами Т.Шульца, Г. Беккера, Х. Джонсона, Э. Денисона и др. Под *человеческим капиталом* понимается мера воплощенной в человеке способности приносить доход (совокупность знаний, квалификации, здоровья работников, позволяющих повышать производительность труда). Фактор человеческого капитала стал важным источником экономического роста, он объясняет экономическую роль образования, науки, здравоохранения, которые ранее рассматривались как потребляющие и непроизводительные сферы.

Согласно теории человеческого капитала, накопление его может осуществляться в различных формах. Это развитие способностей и навыков во время обучения, а также их приобретение в ходе профессиональной деятельности. Это забота о здоровье, получение информации и другие формы, обеспечивающие развитие интеллектуальных и физических способностей человека с целью повышения эффективности его труда.

Осознание ценности человеческого капитала способствовало изменению отношения к образованию, здравоохранению, культуре и другим отраслям социальной сферы, в том числе с позиций их ресурсного обеспечения. Увеличение расходов на образование воспринимается властями многих государств как фактор экономического роста, а предпринимателями – как фактор повышения производительности труда. Во многих странах образование стало рассматриваться как экономически рациональная деятельность человека на протяжении всей его жизни. Ресурсное обеспечение образования возросло не только за счет государственных средств, но и путем диверсификации источников. В США благодаря этому доля расходов на образование в ВВП за треть века почти удвоилась.

В странах с развитой рыночной экономикой развитие человеческого капитала уже давно является общей тенденцией, основывающейся на необходимости конкурировать в высокотехнологичных сферах экономики. Развитие работника стало главным источником накопления богатства. По данным Всемирного банка (1995), в ФРГ, Японии, Швейцарии на долю человеческого капитала приходится 80% общего объема капитала. В странах с переходной экономикой уровень бюджетных расходов на эти цели явно недостаточен, для всех постсоветских стран характерно сокращение накопленного человеческого капитала в кризисный период.

Концепция человеческого капитала дополняется понятием качество населения. Сам термин заимствован из демографии, где он используется для расширительной оценки репродуктивных характеристик, включая здоровье, но все же с опорой на физическое воспроизводство. В развитие этого подхода П. Л. Капица предложил понимать под качеством населения «целый комплекс медико-генетических и социально-психологических характеристик жизни людей – их физическое здоровье, уровень развития интеллектуальных способностей, механизмы воспроизводства интеллектуального потенциала и т.п.». Данное понятие применяется и в социологии, в него включается не только мера способностей к производительному труду при достигнутом уровне здоровья и образования населения, но и степень инновационности и социальной мобильности людей.

В социологических исследованиях используется также понятие социальный капитал как мера гражданской активности, социальной мотивации людей и эффективности социальных институтов.

Наряду с теорией человеческого капитала значительную роль сыграла концепция базовых нужд. Она стала базовой для Международной организации труда. В концепции предусматривается обязательное удовлетворение базовых минимальных потребностей и улучшение общественных услуг, соблюдение прав человека и «развитие через участие» людей в принятии решений и их реализации. К базовым нуждам отнесено достаточно ограниченное их число: из индивидуальных нужд – минимальные потребности в пище, одежде, жилище и его оборудовании; из общественных услуг – обеспечение питьевой водой, санитарной очистки мест проживания, услугами общественного транспорта, здравоохранения и образования. В основном это физиологические потребности беднейших групп населения. Тем не менее, увязывание этих потребностей (нужд) с правами человека и раскрепощением инициативы людей является базовым принципом в подходах международных организаций и в современных оценках развития.

Позднее в западной, а затем и в отечественной науке появилось понятие качество жизни. Принципиальное отличие концепции качества жизни – в расширении числа компонентов, обеспечивающих благосостояние не только в экономическом смысле, но и в широком социальном. Кроме того, это следующий шаг по сравнению с концепцией базовых нужд, в которой благосостояние рассматривалось в большей степени как удовлетворение первичных потребностей. В подходе с позиций качества жизни благосостояние понимается как способность индивида использовать ресурсы (денежные, здоровье, образование, семейные и социальные связи, гражданские права и др.) для управления собственной жизнью, т. е. в терминах расширения возможностей выбора и действий.

Но данное определение отражает только один из существующих подходов к оценке благосостояния, так называемую «ресурсную концепцию», она характерна для скандинавских исследований уровня жизни и основана на объективных показателях благосостояния. Англо-американская концепция определяет качество жизни исходя из субъективных оценок – степени удовлетворения потребностей, которая может быть оценена только самим индивидуумом. Для описания этих подходов часто используют термины «благополучие», «удовлетворение» и «счастье», значение которых размыто. В настоящее время среди западных исследователей более распространена точка зрения, что объективные и субъективные показатели следует рассматривать как равнозначные, а показатели качества жизни определяются как комбинация объективных условий жизни и субъективного восприятия благосостояния.

**1.3 Качество жизни как социально-экономическая категория**

Качество жизни как социально-экономическая категория, имеет два аспекта функционирования: систему показателей и определяющие факторы жизнеспособности социума.

Принимая эти показатели за основу рассматриваемого определения, можно сформулировать их в виде блок-схемы, которую в определенной мере можно представить следующим образом (рис. 1):

**Показатели качества условий жизни**

**Уровень развития**

отраслей материального

производства

и инфраструктуры

**Состояние окружающей среды**

-экологическая обстановка

-природно-климатические условия

-природные ресурсы

**Федеральная и**

**региональная политика**

-законотворческая деятельность

-учет национально-культурных

особенностей и т.п.

**Качество условий жизни**

**Качество населения**

-здоровье

-продолжительность жизни

-интеллектуально-культурное

развитие и т. п.

**Уровень благосостояния**

-доходы населения

-расходы и сбережения населения

-стоимость жизни

-уровень питания населения

-степень социального расслоения

населения (коэффициент

дифференциации доходов.) и т. п.

**Уровень безопасности**

**населения и качество**

**трудовых ресурсов**

-уровень преступности

-безопасность населения

на производстве и на дорогах

-уровень занятости

-уровень образования занятого

и безработного населения и т. п.

Рисунок 1 – Схема показателей, характеризующих качество жизни

населения, качество условий жизни

Как видно из предлагаемой схемы, на качество жизни оказывает влияние и национальное богатство, поскольку является одним из основных условий развития социально-экономических отношений. Как определяет наука, его составляют природные ресурсы, аккумулированный капитал и накопленное имущество, трудовой потенциал, интеллектуальное могущество, искусство управления (человеческий потенциал).

Такая расширенная трактовка категории «качество жизни» отражается и в системе показателей. Специалисты предлагают объединить показатели, характеризующие и обусловливающие качество жизни населения, в 6 групп:

1. Для оценки производства – показатели национального дохода страны, валового внутреннего продукта, их использование.
2. Для обобщения оценки потребностей – показатели доходов и расходов населения, состава и объема «продовольственной корзины».
3. Для оценки уровня потребления – показатели потребления населения материальных благ и услуг, в том числе обеспеченности жильем.
4. Для оценки культурно-бытовых условий жизни – показатели образования и культуры.
5. Для оценки социальных условий жизни – показатели занятости и бюджета времени населения.

6. Для оценки демографических последствий роста уровня жизни – показатели численности, состава и воспроизводства населения (рождаемость, смертность, продолжительность жизни).

В отечественной науке в последние годы стала применяться система обобщающих показателей, которые комбинируются из нескольких элементов, отражающих различные сферы жизнедеятельности населения. Использование обобщающих показателей позволяет проводить *сравнительно-типологический анализ,* т. е. оценивать социально-экономическое положение и уровень жизни населения в разных странах и т. д. К таким обобщающим показателям специалисты стали относить Индекс человеческого развития, индекс интеллектуального потенциала человечества, человеческий капитал на душу населения, коэффициент жизнеспособности населения.

Эта формула комбинированного подхода к определению социально-индивидуального человеческого и общественного потенциала их развития явилась наиболее объективной и продуманной, поэтому ООН приняла ее в качестве основного методологического инструмента. Диапазон расчета индекса человеческого развития широк и охватывает пространство от ожидаемой продолжительности жизни до уровня образования и ВВП на душу населения. С 1990 г. публикуются данные о величине ИЧР по 175 странам, входящем в ООН. Советский Союз по основным его показателям занимал первые или ведущие места в мире. Однако после разрушения СССР в корне изменился и уровень жизни населения. В соответствии с официальной информацией, в 2001 г. для России он составлял 0,779, т. е. наша страна по данному показателю находилась на 63 месте среди стран со средним уровнем развития человеческого потенциала. А в рейтинге 2013 года Российская Федерация занимает уже 55 место с [ИЧР](http://gtmarket.ru/ratings/human-development-index/human-development-index-info) 0,788 и находится в середине списка высокоразвитых, по оценке ПРООН, государств. Основные показатели России таковы: средняя ожидаемая продолжительность жизни при рождении – 69,1 лет; средняя продолжительность получения образования – 11,7 лет; валовой национальный доход надушу населения – $ 14 461 в год.

**Задания для повторения материала**

1. Составьте схему управления социальной сферы, содержащую основные отрасли и направления регулирования.
2. Заполните следующую таблицу:

**Концепции управления социальной сферой**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Название концепции | Краткая  характеристика | Область  применения | Достоинства | Недостатки |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |

1. Изобразите взаимосвязь между социальной сферой и социальной жизнью в виде схемы.

**Практические задания**

1. На примере конкретного региона составьте схему управления социальной сферой, включая основные субъекты и объекты. Дайте характеристику данной системы, опишите механизм взаимодействия социальной сферы данного региона с другими социально-экономическими системами.
2. Проведите анализ особенностей социальной сферы региона, города (на выбор студента) по плану:

1. Демографическая ситуация и состояние здоровья населения

2. Ситуация на рынке труда и безработицы

3. Среднедушевые доходы и уровень жизни населения

4. Жилищные условия и бытовое обслуживание

5. Доступность и качество образовательных услуг, информации, культуры

6. Личная безопасность населения, социопатии и преступность

7. Актуальные проблемы молодежи: социопатии и преступность

8. Экологическая ситуация в регионе

1. Подготовьте доклад об уровне развития человеческого потенциала в России на момент изучения данной темы.

**Литература по теме**

1. Социальная политика [Текст]: Учебник /Под. общ. ред. Н.А. Волгина. – М.: Издательство «Экзамен», 2008. – 736 с.
2. Лаврентьева, И.П. Социальная политика и управление в социальной сфере [Текст]: учебное пособие /И.П. Лаврентьева, В.В. Кузнецов, В.В. Григорьев. – Ульяновск: УлГТУ, 2009. – 129 с.
3. Райзберг, Б.А. Государственное управление экономическими и социальными процессами [Текст]: Учебное пособие /Б.А. Райзберг. – М.: ИНФРА-М, 2008. – 384 с.
4. Система муниципального управления [Текст]: учебник для вузов /Под ред. В.Б. Зотова. – СПб.: Питер, 2008. – 512 с.
5. Зубаревич Н.В. Социально-экономическое развитие регионов России к 2020 г. /Н.В. Зубаревич [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.ryzkov.ru

**ГЛАВА 2. ЭФФЕКТИВНОСТЬ УПРАВЛЕНИЯ**

**В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ**

**2.1 Виды эффектов управления**

Понятие эффективности в управлении обычно рассматривают применительно к коммерческой деятельности, с точки зрения которой она определяется соотношением полученных результатов с затратами деятельности. Однако применительно к некоммерческим организациям такой подход не находит своих оснований уже исходя из самой сущности таких организаций, главная особенность которых заключается в том, что их целью не является получение прибыли. Предприятия социальной сферы являются большей своей частью некоммерческими организациями. И даже те из них, которые могут получить прибыль (например, частные больницы, коммерческие вузы) оценивают свою деятельность не по размерам прибыли, а по тому социальному результату, на который в итоге и нацелена их основная деятельность.

Основная проблема, с которой сталкиваются организации социальной сферы – это высокие затраты их деятельности, а также их обоснование. Так как многие из них находятся на бюджетном финансировании, вопрос о выделении средств и расходовании их по целевому назначению становится наиболее остро, особенно в условиях нехватки последних. В последнее время органы государственной власти уделяют особое внимание эффективному расходованию бюджетных средств и поощряют различного рода исследования в области оценки эффективности деятельности социальной сферы как основного объекта бюджетного финансирования.

*Эффект* представляет собой сложение двух моментов:

1. разницы между результатами и затратами, которая свидетельствует о положительном «сальдо», т. е. пользе, принесенной человеческими усилиями;
2. способности этой разницы удовлетворять реальные жизненные потребности общества, людей.

Эффекта от любого вида деятельности не наблюдается, если вследствие ее нет прироста материальной и духовной продукции, улучшения социальных условий жизни. Также нельзя говорить об эффекте, если прирост имеется, однако он не используется для нужд людей, решения их проблем (валяется где-то на полках, складах или архивах, существует бесцельно и бессмысленно).

Эффект от каждого вида деятельности имеет свои особенности оценки, определения. Но можно выделить наиболее типичные виды эффекта, среди которых особо значимыми являются: *производственный, экономический и социальный.*

*Производственный эффект* возникает тогда, когда тот или иной управляемый объект призван производить строго определенную продукцию или оказывать такую же четко обозначенную социальную услугу (снабжение водой, электричеством, газом и т. п.). Такой эффект управления, выражаемый в результатах деятельности управляемых объектов, заключается в соотнесении результатов, полученных на выходе продукта (услуги) из стадии производства, и затрат на его изготовление (осуществление).

Производственный эффект был основой оценки эффективности деятельности в централизованной плановой экономике, при которой предприятиям (организациям) задавали номенклатурно-натуральные показатели, подлежащие обязательному выполнению. Дальнейшая судьба произведенного продукта (качества услуги) мало интересовала производителя и соответствующий орган, который управлял им. В итоге, в экономике наблюдались негативные процессы, такие как дефицит, скрытая инфляция, горы ненужной продукции на полках магазинов. Переход к рыночной экономике призван сломать данную ситуацию, но монополизм многих отраслей социальной сферы не позволяет задействовать саморегулирующие механизмы рынка, главным условием действия которых как раз и является свободная конкуренция.

В мире, где давно признаны постулаты свободных рыночных отношений, практически нигде не считается достаточным произвести продукт (подготовить услугу), поскольку его необходимо ввести в стадию обращения (распределения и обмена) и реализовать покупателю (носителю потребности и средств на ее удовлетворение). Тем самым для большинства производителей воспроизводственный цикл завершается не в момент производства, а совершения акта купли-продажи. Именно в нем кончается путь движения продукта (услуги) и возникает второй вид эффекта управления – *экономический*. Данный эффект говорит об уровне соответствия спроса и предложения на тот или иной продукт (услугу). Производитель получает реальную плату за произведенный продукт – возврат затраченных ресурсов плюс доход, что является стимулом для дальнейшего производства. Благодаря этому экономика приобретает необходимую ей динамику и самоуправляемость.

Однако данный эффект может сопровождаться также отрицательными явлениями и результатами – высокие цены монополиста, некачественный товар, обман покупателя и т. п. Поэтому для общества большой интерес заключается в большей степени в стадии потребления. Данную стадию в наибольшей степени охватывает *социальный эффект*, представляющий собой совокупный положи-тельный результат, который получает общество как в процессе производства того или иного продукта (услуги) или выполнения определенного рода работы, так и при потреблении соответствующих материальных, социальных и духовных ценностей.

Социальный эффект показывает актуальность, рациональность и эффективность любого труда, в том числе и затрачиваемого на стадии потребления. Он основан, как правило, на высоком качестве и современных технико-технологических показателях продукции. В нем наиболее полно воплощаются достижения научно-технической революции. Он возможен лишь вследствие рациональной организации субъектов управления, прежде всего органов государственной власти и местного самоуправления, оптимального функционирования управляемых объектов, правильного согласования их активности с закономерностями, потребностями и интересами общества. Сущность социального эффекта проявляется также в том, что он должен быть устойчивым, воспроизводящимся, прогрессирующим, содержать в себе не только «снятый» результат осуществленной деятельности, но и источник, и средство для последующего развития, выступать постоянным и прочным звеном в цепи непрерывного воспроизводства общественной жизни.

В управлении социальной сферой, как одного из основных объектов государственного управления, результаты должны оцениваться, главным образом, по *социальным эффектам.* Здесь сосредоточены все противоречия и соотношения между частной собственностью, рыночной экономикой, предпринимательством, интересами и свободами отдельных людей, с одной стороны, и государством как объединением всех в историческом масштабе времени, с другой.

Реальный уровень исполнения государственных задач, в том числе и в социальной сфере, должен определяться по социальным эффектам, приносящим обществу, людям определенную пользу, развивающим их в материальном и духовном аспектах.

**2.2 Оценка эффективности управления в социальной сфере**

Эффективность можно измерить, если:

а) цель четко сформулирована и ее понимают те, перед кем она поставлена;

б) есть критерии оценки, шкала результатов эффективности.

Сами по себе цели бессмысленны, если нет возможности оценить их выполнение.

Широкие общие цели хороши для публичных заявлений политиков и правительственной администрации, но не годятся для оценки и совершенствования деятельности отдельной организации и конкретных работников государственного аппарата. Здесь нужны цели ясные, осмысленные, измеримые, на которых коллектив и управленцы могут сосредоточиться.

Такой конкретной целью может быть программа, предусматривающая четкие показатели, которые можно оценить, измерить, увидеть.

В управлении социальной сферой во внимание, главным образом, должны приниматься *социальные результаты* и последствия, не просто производственные, технологические, экономические показатели, а их преломление, с одной стороны, через обеспечение потребностей общества и поддержание его целостности и динамики, а с другой – через удовлетворение запросов людей, создание им условий для трудовой и благополучной жизни, сохранение здоровья и нравственной чистоты.

Исследования показывают, что измеряется, как правило, то, что легко выразить количественно. Утверждается, что самая обоснованная критика «показателей выполнения» заключается в том, что они сосредоточены на затратах и процессах и мало отражают результаты. Другими словами, они относятся к продуктивности, а не к эффективности.

В здравоохранении «показатели выполнения» отражают затраченные средства и работу в плане приема врачами и т. д., но не состоянием здоровья населения в результате всей этой работы. В университете «показателями выполнения» легко измерить количество лекций, занятые аудитории и поступившую плату за обучение. Труднее оценить действенность университета в развитии интеллекта студентов.

Внимание только к тому, что легко поддается измерению, приводит к нежелательным результатам.

Во-первых, из-за того, что затраты легче измерить, чем выгоду. Эффективность часто низводят до экономии. Экономия денежных средств и рабочей силы становится единственным показателем улучшения; погоня за эффективностью превращается в стремление к сокращениям затрат. Во-вторых, из-за того, что общественно необходимые затраты труднее определить, чем экономические затраты, часто оставляют без внимания внешние факторы. Отдельные подразделения стремятся улучшить у себя соотношение «затраты/выгоды», даже если общий эффект ниже оптимального. В-третьих, экономические выгоды легче указать, чем общественные, и когда стараются повысить эффективность, то подменяют одни критерии другими, легче определяемыми.

Можно выделить три аспекта в определении эффективности управления. *Первый* – выяснение того, действительно ли возник результат управления, а не действия каких-то других общественных компонентов, проявления саморегулятивного механизма управляемых объектов. *Второй* – поиск источника результата управления (профессионализм и талант управляющих, качество правовых документов и т. д.), с тем чтобы активнее и шире его использовать в последующих управленческих циклах. *Третий –* установление взаимозависимости, сочлененности между целями, задачами, представлениями и моделями, заложенными в управленческих решениях, и реально полученными результатами управления. Итоговая информация как характеристика результата управления выступает предпосылкой и основой для последующего сравнительного измерения издержек на управление и результатов управления и получения соответствующих представлений о социальной эффективности управления.

Комплексная характеристика результатов управления позволяет увидеть его влияние и значение для общества в целом и назвать три уровня критериев социальной эффективности управления. Прежде всего, имеются в виду критерии общей социальной эффективности систем управления, которые связаны с потребностями, интересами и целями общественного развития (как общенационального, так и регионального) и позволяет увидеть (измерить) меру удовлетворения искомых потребностей. В качестве показателей учитываются:

* расширенное воспроизводство территориального социума;
* устойчивость региональной социально-экономической системы;
* уровень жизни населения;
* социальная мобилизация, результат которой проявляется в постепенной смене пластов предпочтений, ценностей, когда подвергаются эрозии и разрушению старые и складывается восприимчивость к новым моделям социализации и поведения.

Необходимо отметить, что на местном уровне приоритет тех или иных критериев может меняться в зависимости от конкретной ситуации. Например, в принятой Программе социально-экономического развития на ближайший год конкретного региона в числе важнейших задач было поставлено жилищное строительство. Поэтому показатель ввода в действие жилищных площадей, обеспечение квартирами людей будет в субординации ведущим. В других территориях или в этом же регионе в другое время приоритет может быть отдан другому критерию и все показатели (признаки) будут выстроены в определенный ряд по значимости. Однако в любом случае для органов власти любого уровня – от федерального до местного самоуправления – неизменной остается *социальная направленность их политики.*

Важная роль в анализе и оценке управления принадлежит критериям конкретной социальной эффективности деятельности каждой структуры, каждого участника управления, каждого единичного управленческого решения, действия, отношения.

Реальное положение дел в части повышения эффективности управляющего воздействия можно выяснить, сопоставляя данные между собой. Применяются следующие сравнения:

1. Сравнение на протяжении какого-то времени. Например, сравниваются цены этого года с ценами прошлого года, или процент успешно выдержавших экзамены по сравнению с процентом прежних лет.
2. Стандарты. Сравнивается норма прибыли на капиталовложения с контрольными цифрами. Например, бригаде «помощи на дому» устанавливаются контрольные цифры обслуживания больных и начальство по ним может оценивать работу различных бригад.
3. «Внутрислужебные сравнения». Сравнивается одно подразделение учреждения с аналогичной службой в этом же учреждении. Например, сколько уходит времени на обработку заявления о предоставлении пособия по безработице у одних и сколько у других.
4. Сравнение с частным сектором. Работу организации сравнивают с работой организаций в частном секторе.
5. Сравнение с другими местными органами власти. Сравнивают или со всеми или с ближайшими соседями, или же отбираются для сравнения те органы власти, условия функционирования которых находятся примерно на одном уровне.

**2.3 Повышение результативности и эффективности управления в социальной сфере**

С целью повышения результативности и эффективности управления в социальной сфере выделяют следующие методы и подходы, зарекомендовавшие себя как наиболее прогрессивные.

1. *Создание «конкурентной бюрократии».* Данная система представляет собой государственные учреждения, предоставляющие социальные услуги, которые конкурируют между собой. Данным организациям предоставляется возможность самостоятельно использовать прибыль.
2. *Создание негосударственных и неправительственных учреждений* социальной сферы. Их финансирование может определяться на основе целевых субсидий или ваучеров.
3. *Правило «двух третей» при голосовании* за бюджетные ассигнования госучреждениям.
4. *Конкурентный тендер и передача на подряд.* Данный способ позволяет усилить контроль за качеством предоставления услуг.
5. *Трансферты и ваучеры.* Данный способ позволяет непосредственному получателю услуги самостоятельно выбирать бюджетную организацию. Например – «родовые сертификаты», «ваучеры на образование».
6. Введение *платы за услуги.* Данный способ является эффективным при условии отсутствия параллельного бюджетного финансирования в данной организации.

Целостная программа повышения эффективности управления в социальной сфере может быть сформирована на основе комплекса метода и подходов, которые могут включать самые различные способы и системы управления бюджетом, финансами, персоналом, системы планирования, измерения, оценки и принятия решения. Такой комплекс предполагает самый широкий выбор средств: от составления критериев оценки до собственной оценки результатов деятельности, от компьютеризации до индивидуального психологического воз-действия на отдельного работника, от методов ведения коллективных переговоров до конкретных форм сотрудничества субъекта и объекта управления, от формирования общего морального климата в коллективе до исполнения материальных стимулов в работе с персоналом, от вложения капиталов в развитие оборудования до вложения в развитие персонала.

Управление станет эффективным**,** если в большей мере будет направлено на стимулирование процессов самоорганизации социальной сферы, учтет как мировой опыт управления социальным развитием, так и российские традиции государственного патронажа социального воспроизводства населения. В этом смысле важен опыт Запада. Например, там сформировано «двухэтажное» управление социальными процессами:

* + *первый этаж* – сфера производства материальных благ и услуг – регулируется механизмами рынка;
  + *второй этаж* – сфера воспроизводства человека, накопления «человеческого капитала» – управляется государственными структурами, фактически не оставляющими места стихии рыночных отношений. При этом доля ВНП, расходуемая на нужды социальной сферы, и число занятых в ее отраслях работников растут быстрее, чем в других сферах жизнедеятельности общества.

Поскольку социальная сфера состоит из подсистем (инфраструктурные образования, институты, население и т.п.), каждая из которых состоит из множества сложных элементов, также образующих относительно самостоятельные системы, то смысл управления ею заключается в координации, гармонизации фундаментальных взаимодействий, совершенствовании структуры этого чрезвычайно сложного системного образования и требует участия в управлении ею большого числа субъектов на всех уровнях ее организации: федеральном, региональном, местном.

*На федеральном уровне* социальная сфера управляется всеми социальными Министерствами здравоохранения и социального развития, образования и т.д.

*На региональном уровне* – соответствующими комитетами и департаментами социального профиля.

*На местном* – местными органами управления, отделами.

Тем ни менее, в нашей стране есть противоречия в системе управления социальной сферой:

* + отсутствие целостной системы управления;
  + противоречия между федеральными, региональными и местными органами управления;
  + отсутствие правовой, экономической и организационной баз;
  + проблемы в быстрой обработке потоков прямой и обратной информации. При этом информация, поступающая от объекта управления, по мере движения от «нижних» уровней управления к «верхним», на каждой ступеньке иерархической лестницы укрупняется.

Следует отметить, что в разработке эффективной модели управления социальной сферой необходимо учитывать полидетерминированность социальной сферы**,** которая отражается в:

* + том, что составляющие ее среду, равно как и природно-климатические условия выступают факторами, определяющими качество ее функционирования. Взаимосвязь, взаимовлияние социальной сферы и ее среды может иметь как постоянный, так и случайный характер. Переплетения необходимых и случайных взаимодействий придают их проявлениям вероятностный (стохастический) характер;
  + специфических факторах, определяющих развитие социальной сферы, а именно – социально-демографические, национально-этнические, социально-психологические;
  + естественных факторах – экономических, политических, правовых, культурных и т.д.

Кроме того, социальная сфера обладает собственными внутренними законами развития. Действуя в совокупности с другими социальными законами, они выражают закономерные связи между компонентами, а также между каждым элементом социальной сферы и интегральным результатом ее деятельности – социальным воспроизводством дифференцированных субъектов жизнедеятельности, направлениями развития социальной сферы. Все это должно быть учтено в разработке модели управления социальной сферой.

**Задания для повторения материала**

1. Заполните таблицу

**Виды эффектов управления**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Эффект | Характеристика | Методы расчета | Сферы применения |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |

1. Охарактеризуйте методы повышения эффективности управления в социальной сфере с помощью нижеследующей таблицы

**Методы повышения эффективности**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Название метода | Достоинства | Недостатки | Сферы применения |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |

**Практические задания**

1. Разработайте показатели эффективности для организаций одной из следующих отраслей социальной сферы (на выбор): здравоохранение, образование, культура, ЖКХ, охрана порядка, социальная защита.
2. Оцените критерии эффективности конкретной программы социального развития региона, муниципального образования либо территории (воспользуйтесь поиском в Интернете).

**Литература по теме**

1. Лаврентьева, И.П. Социальная политика и управление в социальной сфере [Текст]: учебное пособие /И.П. Лаврентьева, В.В. Кузнецов, В.В. Григорьев. – Ульяновск: УлГТУ, 2009. – 129 с.
2. Глазунова, Н.И. Государственное и муниципальное (административное) управление [Текст]: учебник /Н. И. Глазунова. – М.: Проспект, 2009. – 560 с.
3. Мухаев, Р.Т. Система государственного и муниципального управления [Текст]: Учебник для вузов /Р.Т. Мухаев. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 575 c.
4. Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления [Текст]: учебник /Г.В. Атамачик. – М.: Омега-Л. – 2010. – 528 с.
5. Социальная политика [Текст]: Учебник /Под. общ. ред. Н.А. Волгина. – М.: Издательство «Экзамен», 2008. – 736 с.
6. Система муниципального управления [Текст]: учебник для вузов /Под ред. В.Б. Зотова. – СПб.: Питер, 2008. – 512 с.

**РАЗДЕЛ II. Социальная политика как основа управления социальной сферой**

**Глава 3. теоретико-методологические основы социальной политики**

**3.1 Сущность, содержание и цели социальной политики**

***Социальная политика (Social policy)*** – система мер, направленных на осуществление социальных программ, поддержания доходов, уровня жизни населения, обеспечения занятости, поддержки отраслей социальной сферы, предотвращения социальных конфликтов.

Социальная политика осуществляется на основе интересов людей и является управлением интересами. Она призвана устранять противоречия между несовпадающими интересами различных субъектов, между текущими и перспективными интересами общества.

*Целью социальной политики* является повышение благосостояния населения, обеспечение высокого уровня и качества жизни, характеризующихся следующими показателями: доход как материальный источник существования, занятость, здоровье, жилье, образование, культура, экология.

Поэтому *задачами социальной политики* являются:

* распределение доходов, товаров, услуг, материальных и социальных условий воспроизводства населения.
* ограничение масштабности абсолютной бедности и неравенства,
* обеспечение материальных источников существования тем, кто по независящим от них причинам ими не обладает,
* предоставление медицинских и образовательных услуг,
* расширение сети и улучшение качества транспортных услуг,
* оздоровление окружающей среды.

Другими словами, *важнейшими* *задачами государственной социальной политики* являются обеспечение целостности сообщества, его устойчивости, возможности динамического развития, недопущение социальных конфликтов.

Как видно, социальная политика может иметь общие цели с социальным управлением. Вместе с тем при этом нельзя полностью отождествлять социальную политику и социальное управление. Социальная политика включает наряду с управлением макро- и микросоциальными отношениями их регулирование в условиях, когда для осуществления реального управления нет либо ясных целей или они не согласованны, либо необходимых знаний и технологий, либо практических возможностей, либо всего вместе взятого. Социальное управление, понимаемое, например, как управление социальной сферой, может рассматриваться в качестве главного средства осуществления социальной политики

В качестве*предмета социальной политики*можно выделить конкретные проблемы жизнедеятельности классов, слоев, групп, народов, других общностей, а также все проблемы, возникающие вследствие их положения в обществе, изменения этого положения. Таким образом, *предметами* социальной политики являются *уровень жизни населения* и *качество жизни*, которое включает в себя дополнительно характеристики развития культурного и природного потенциала.

В настоящее время в социальных науках не выработано единого представления о наборе функций социальной политики. По мнению некоторых авторов, к ним следует отнести следующие *функции*:

1. *управленческую* – разработку и реализацию социальных программ и мероприятий, оценку эффективности их реализации;
2. *защитную* – по отношению ко всему обществу и отдельным группам;
3. *стабилизирующую*, как поддержку социальной стабильности;
4. *интеграционную*, как обеспечение единства интересов социальных групп;
5. *компенсационную* (*восстановительную*);
6. *стимулирующую*, направленную на формирование, поддержание и усиление стимулов к повышению индивида, социальной группы своего социального статуса в системе социальных неравенств, своего социального положения в обществе, в социальной структуре;
7. *распределительную*, обеспечивающую согласованное функционирование различных сфер общества;
8. *инновационную*, как обеспечение социального прогресса общества, внедрение современных социальных технологий;
9. *воспитательную*.

Общую схему модели системы «социальная политика» можно представить следующим образом (рис. 2).



Рисунок 2 – Общая схема модели системы «социальная политика

В качестве *объекта деятельности* системы «социальная политика» выступает все *население страны*, независимо от принадлежности к той или иной социальной группе.

*Субъектом деятельности* этой системы являются *органы власти, общественные организации* и *объединения граждан*.

В своей деятельности система использует *ресурсы*, которые можно подразделить на правовые, материально-технические, финансовые, кадровые и информационные.

На функционирование системы оказывают существенное влияние *факторы внешней среды*, основными из которых являются:

1. международные юридические и экономические договоры страны;
2. общественно-политическая ситуация в мире;
3. экономическая ситуация в мире;
4. экономическая и общественно-политическая ситуация в странах ближайшего зарубежья;
5. реакция жителей на деятельность органов государственной власти по вопросам социальной политики;
6. реакция общественно-политических организаций (партий, движений) на деятельность властей;
7. реакция средств массовой информации на ситуацию, складывающуюся в результате деятельности властей;
8. национальные особенности и национальные отношения в стране.

Управление социальной сферой осуществляется на всех тех уровнях публичной власти – федеральном, региональном и муниципальном. Функции каждого уровня определяются в соответствии с законодательно разграниченными полномочиями:

1. *государственная социальная политика* – учитываются интересы всего общества, всех слоев и групп населения;
2. *региональная социальная политика* – учитываются интересы населения региона (субъекта Российской Федерации);
3. *местная социальная политика* – учитываются интересы населения города, района, предприятия;
4. *локальная* – оказание помощи и поддержки граждан, пострадавших от стихийного бедствия;
5. *межгосударственная (интеграционная)* – скоординированная социальная политика двух или более стран при решении глобальных вопросов.

**3.2 Модели социальной политики**

Анализ реализации социальной политики в мире позволяет выделить два основных направления:

* сакрально-патерналистское;
* либеральное.

***Сакрально-патерналистская модель*** реализации социальной политики предусматривает полную ответственность государственных структур за все, что происходит в отраслях социальной сферы, исключает участие и ответственность граждан в выборе направлений и осуществлении принципов социальной политики, не оставляя возможности хоть каким то образом влиять на нее. При данной модели социальной политики власть рассматривается в качестве всемогущего субъекта социальной политики, в общество – в качестве её объекта.

Для подобной ситуации характерно следующее: народ работает, производит материальные блага, а всесильная власть определяет не только то, что нужно для его благосостояния, но и решает все насущные проблемы населения, в том числе и определяет приоритеты. Человек ставится в такие условия, что от него самого чаще всего мало что зависит в определении своего социального статуса. Ресурсы используются только субъектом деятельности системы, а факторы внешней среды, в силу закрытости системы, известны и учитываются только её субъектом. В такой модели объект деятельности системы достаточно пассивен, что нарушает основные принципы функционирования системы.

Другое направление реализации социальной политики, условно называемое ***либеральным***, подразделяется на три основных модели:

* корпоративную,
* общественную,
* собственно либеральную.

***Корпоративная модель***. *Основной принцип* – ответственность за индивидуальное благосостояние несет корпорация. *Ответственность государства* – государство создает организационно-правовое пространство для деятельности корпораций по пенсионному обеспечению, частичной оплате медицинских услуг, образованию, организации отдыха работников корпорации.

***Общественная модель***. *Основной принцип* – ответственность за благосостояние человека несет общество. Принцип поддержки – «от каждого по возможности, каждому по жизненным потребностям», при котором богатый платит за бедного, здоровый за больного, молодой за старого. *Ответственность государства* – государство несет полную ответственность за реализацию данного принципа через систему социального обеспечения и механизмы перераспределения

***Либеральная модель***. *Основной принцип* данной модели сводится к тому, что человек сам несет ответственность за личное и семейное благосостояние. *Ответственность государства* – государство сохраняет минимальные доходы граждан, стимулирует способы повышения доходов, создает систему государственного и негосударственного социального страхования и помощи.

**3.3 Социальная политика в современной России**

Социальная политика в РФ исходит из конституционного определения России как социального государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

В РФ охраняется труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты (ст. 7 Конституции РФ).

Государство гарантирует каждому социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (ст. 38-39).

Конституция провозглашает право каждого:

* на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены (ст. 37);
* на жилище (ст. 40);
* на медицинскую помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения за счет бюджетных средств, страховых взносов и других источников (ст. 41);
* на бесплатное дошкольное, основное общее и среднее профессиональное образование в государственных и муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях (ст. 43);
* на пользование учреждениями культуры и доступ к культурным ценностям (ст. 44).

Образование, здравоохранение, доступное жилье – именно эти сферы затрагивают каждого человека, определяют качество жизни и формируют «человеческий капитал» - образованную и здоровую нацию. В связи с этим были заявлены известные вам национальные проекты: «Здоровье», «Образование», «Доступное и комфортное жилье».

В настоящее время российское государство переориентировалось на *либеральную социальную политику*(ранее Россия придерживалась сакрально-патерналистской модели).

Либеральное государство отдает приоритет темпам роста экономики и снижению налогового бремени. В социальной сфере оно действует главным образом на основе принципа «Что ты имеешь?» и частично «Что ты сделал?» и стремится ограничить социальную политику помощью лишь тем, кто не имеет других достаточных доходов («адресной» помощью). Социальные права человека обусловлены отчислениями, которые выплачиваются им на протяжении всей активной жизни, т.е. социальные выплаты принимают форму отложенных доходов (страховых взносов). Общественные и муниципальные органы помогают отдельному человеку или семье, когда возможности последних оказываются исчерпанными. В соответствии с идеологией либерального государства это сохраняет стремление индивида к самостоятельности и самореализации и предотвращает перенесение ответственности на общество.

Следует отметить, что российская система социальной политики базируется на принципах «Кто ты есть?» (наличие социальных пенсий и развитой системы категориальных льгот) и «Что ты сделал?» (система «трудовых пенсий»). Принцип «Что ты имеешь?» используется частично, например, при определении жилищных субсидий и выплате детских пособий.

**3.4 Разграничение полномочий между уровнями власти в сфере социальной политики**

Для реализации основных направлений социальной политики предусматривается разграничение полномочий при разработке и осуществлении политики в социальной сфере между федеральными, региональными и муниципальными органами государственной власти.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, *федеральные органы власти:*

* принимают законодательные и нормативные акты, регулирующие общие принципы социальной политики в РФ;
* устанавливают единую систему федеральных минимальных социальных гарантий в области оплаты труда, пенсионного обеспечения, пособий, стипендий, медицинского обслуживания, образования, культуры;
* разрабатывают федеральные целевые социальные программы, принимают меры по реализации и определяют источники их финансирования;
* формируют внебюджетные государственные фонды (пенсионный фонд, фонд социального страхования, фонд занятости населения, фонд обязательного медицинского страхования);
* осуществляют финансирование объектов социальной инфраструктуры, находящихся в федеральном ведении;
* определяют условия и порядок компенсации денежных доходов и сбережений населения в связи с инфляцией;
* оказывают методическую и организационную помощь региональным органам власти и негосударственным структурам по вопросам социальной политики, обобщают и распространяют передовой опыт решения социальных проблем.

*Региональные органы власти:*

* с учетом местных условий и возможностей разрабатывают и реализуют региональные социальные программы, изыскивают возможности повышения минимальных гарантий, установленных на федеральном уровне;
* обеспечивают функционирование учреждений социальной инфраструктуры, находящихся в ведении местных органов власти;
* разрабатывают нормативные акты, регламентирующие порядок организации и представления адресной социальной помощи населению регионов;
* определяют и реализуют порядок обеспечения слабо защищенных слоев населения товарами, продуктами и услугами, создают в рамках действующего законодательства необходимые условия для деятельности благотворительных организаций и общественных фондов.

*Муниципальный уровень* призван конкретизировать методы, способы и механизмы достижения целей, определенных в рамках федеральной и региональной социальной политики, в привязке к особенностям конкретных территорий. Задачей органов местного самоуправления, как наиболее приближенных к населению, является непосредственное предоставление комплекса социальных услуг, обеспечивающих условия для жизнедеятельности человека и его воспроизводства. На основе региональных норм и нормативов органами местного самоуправления могут разрабатываться местные социальные нормы и нормативы, учитывающие специфику конкретного муниципального образования.

**Задания для повторения материала**

1. Определите сущность и содержание социальной политики.
2. Объясните, что понимается под «государственными минимальными социальными стандартами (ГМСС)». Опишите основные типы ГМСС.
3. Назовите основные модели социальной политики. Каковы принципы их построения?

**Практические задания**

1. Представьте себя в роли социальных реформаторов: представителя властных структур, политических партий, профессиональных союзов и предложите возможные программы социального реформирования.

**Литература по теме**

1. Конституция Российской Федерации [Текст]. – М.: Юридическая литература, 1993. – 25 с.
2. Федеральный закон от 31 декабря 2005 года №199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершением разграничения полномочий»
3. Аверин, А.Н. Муниципальная социальная политика и подготовка муниципальных служащих [Текст]: учебное пособие /А.Н. Аверин. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – 96 с.
4. Аверин, А.Н. Социальная политика федеральных органов государственной власти [Текст]: учебное пособие /А.Н. Аверин. – М.: Изд-во РАГС, 2008. – 128 с.
5. Социальная политика [Текст]: учебник /Под общ. ред. Н.А. Волгина. – М.: Издательство «Экзамен», 2006. – 734 с.
6. Апостолова, Т.М. Социальная политика и правовой механизм ее реализации [Текст]: учебное пособие /Т.М. Апостолова, Н. Р. Косевич; под общ. ред. Н. Р. Косевич. – М. : ВЛАДОС, 2008. – 478 с.
7. Денисова, И.П. Социальная политика [Текст]: учебник /И.П. Денисова, Л. Р. Клиновенко. – Ростов н/Д.: Феникс, 2007. – 347 с.

**раздел III. основные Направления социальной политики**

**ГЛАВА 4. Регулирование занятости и трудовых отношений**

**4.1 Государственное регулирование рынка труда**

Рынок труда представляет собой систему общественных отношений, отражающих уровень развития и достигнутый на данный период баланс интересов между присутствующими на рынке силами: предпринимателями, трудящимися и государством.

Главная функция государства заключается в определении правил регулирования интересов партнеров и противостоящих сил. В результате, определяется та равнодействующая, которая служит базой решений и основой механизма регулирования рынка труда, куда включается и система социальной защиты, и система стимулирования развития производительных сил.

Механизм регулирования рынка труда охватывает весь спектр экономических, юридических, социальных и психологических факторов, определяющих функционирование рынка труда. Оно осуществляется через систему трудоустройства, включая широкую сеть бюро по занятости, банки данных о рабочих местах, государственные программы помощи в приобретении профессиональных знаний и трудоустройстве незанятому, но желающему работать населению, целевые программы предприятий, предусматривающие переподготовку кадров в связи с планируемой модернизацией производства, проведение на предприятии политики стабилизации кадров и т. п. Все эти составные части рыночного механизма регулирования занятости в разных отраслях находятся в различном соотношении в зависимости от экономических и исторических условий развития данной отрасли.

Для решения всех этих задач государство должно прогнозировать ситуацию на рынке труда, находить и поддерживать, либо формировать «точки роста» в экономике, проводить соответствующую структурную, региональную и инвестиционную политику, регулировать внешнеэкономические связи, способствовать адаптации работников к требованиям рынка труда. Следует также учитывать, что возможности государства в области создания новых рабочих мест меньше возможностей частного капитала. Это, однако, не снижает роли государства как гаранта занятости, оно должно стимулировать активность предпринимателей. В то же время государству необходимо ограничивать определенными рамками их поведение на рынке труда, обеспечивая защиту социально уязвимых групп населения и регулируя в сложных ситуациях высвобождение рабочей силы.

Важную роль в регулировании рынка рабочей силы должны играть службы занятости – районные, городские, областные.

Служба занятости – это государственное учреждение, осуществляющее регулирование занятости населения.

Эта служба обеспечивает, прежде всего, материальную поддержку рабочей силы, не занятой в производстве. Частично затраты на эти цели могут компенсироваться за счет общественных оплачиваемых работ. Достижение соответствия профессионально-квалификационной структуры свободной рабочей силы структуре потребностей в ней обеспечивается системами профессионального образования различного уровня, повышения квалификации переподготовки кадров. Таким образом, служба занятости выполняет функции сохранения и социальной поддержки временно свободной рабочей силы в соответствии с потребностями производства и собственно рыночные функции – перераспределения и трудоустройства людей. Особое внимание должно уделяться межрегиональному перераспределению, обеспечению кадрами предприятий, расположенных в районах нового хозяйственного освоения, в отдаленных от центра России районах. Стимулирование притока людей в эти районы должно обеспечиваться, прежде всего, за счет повышенного материального вознаграждения, а также путем создания нормального условия проживания.

Регулирование рынка труда в целом включает следующие основные направления: анализ рынка труда; разработку программ занятости населения; профориентацию населения; информационное обеспечение; профессиональную подготовку незанятого населения; трудоустройство; социальную защиту населения; финансовое обеспечение; международные аспекты регулирования рынка рабочей силы.

*Анализ рынка труда* предполагает на основе учета свободных рабочих мест и безработных, а также других категорий граждан, нуждающихся в оплачиваемой работе, анализ и прогноз спроса и предложения на рынке рабочей силы, существующей и перспективной структуры занятости населения, уровня занятости женщин, молодежи и других групп населения, нуждающихся в социальной защите.

*Разработка программ занятости населения* осуществляется на различных уровнях управления рынком рабочей силы. В зависимости от уровня программы подразделяются на *местные*, *региональные* и *национальные* (на уровне всей страны). Городская программа занятости входит составной частью в план экономического и социального развития города с целью удовлетворения потребностей граждан в оплачиваемой работе. В нее входят следующие разделы:

– прогноз на длительную перспективу структуры занятости с учетом вне-дрения в производство достижений научно-технического прогресса, улучшения условий труда, перехода к многообразию форм собственности;

– меры, стимулирующие создание новых рабочих мест в перспективных отраслях экономики, переподготовку и направление на эти места высвобождаемых работников;

– направления улучшения системы воспроизводства рабочей силы, профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации, профессиональной ориентации трудоспособного населения;

– меры обеспечения социальной защиты населения от безработицы и пути организации занятости слабо защищенных групп населения.

Для реализации программы занятости городские и районные службы занятости устанавливают тесный контакт с предприятиями и организациями, высвобождающими работников в связи с перестройкой производства и предъявляющими спрос на дополнительную рабочую силу определенного профессионально-квалификационного состава. Все предприятия, учреждения, организации города должны предоставлять в службу занятости сведения о наличии свободных мест, обо всех высвобождаемых, принятых и уволенных работниках.

Направление регулирования рынка рабочей силы, связанное *с информационным обеспечением*, включает информирование населения о спросе на рабочую силу и возможностях трудоустройства через средства массовой информации путем издания специальных информационных материалов. Данное направление включает также программное и математическое обеспечение автоматизированной базы данных, контакты с кадровыми службами предприятий.

*Профессиональная ориентация, подготовка и переподготовка незанятого населения* предполагает персональное консультирование, профотбор и направление в систему профессионального образования и переподготовки кадров граждан, обращающихся к услугам службы занятости. Это направление предусматривает использование при профессиональном консультировании и профотборе научно обоснованных и апробированных программ, методик, текстов, регулирование профессиональной структуры подготовки трудовых ресурсов путем бронирования учебных мест, заключения контрактов с учебными заведениями и финансирование обучения. При необходимости и в силу своих возможностей службы занятости в крупных городах создают специальные курсы, центры повышения квалификации, профориентации и переподготовки незанятого населения, а также участвуют в межрегиональном сотрудничестве по подготовке кадров.

*При трудоустройстве населения* службы занятости обеспечивают приоритетное трудоустройство определенных категорий населения, проводят поиск свободных рабочих мест, предлагают работу гражданам, обращающимся в службу занятости, организуют и финансируют переселение трудоспособного населения в районы приоритетного экономического развития.

В области *социальной защиты населения* службы занятости всех уровней определяют квоты (доли) рабочих мест для лиц, нуждающихся в социальной защите, подготавливают предложения в местные органы власти по налоговым льготам предприятиям за прием на работу лиц, нуждающихся в социальной защите, сверх установленных квот. Служба занятости также контролируют соблюдение предприятиями мер по обеспечению занятости лиц, нуждающихся *в социальной защите*, разрабатывают и осуществляют программы помощи трудящимся, находящимся под угрозой потери работы в случае сокращения производства или ликвидации убыточных предприятий, организуют оплачиваемые временные общественные работы, выдают пособия по безработице, оказывают материальную помощь нуждающимся семьям безработных.

*Финансирование деятельности* районных, городских, региональных служб занятости осуществляется в основном за счет средств создаваемого на соответствующем уровне фонда занятости и помощи незанятому населению. Этот фонд образуется за счет: отчислений из прибыли предприятий, средств, выделяемых из местного и областного бюджетов (то есть общих средств, аккумулируемых на уровне города или области), добровольных взносов предприятий, учреждений и граждан, сделанных в порядке благотворительности, а также средств, получаемых от добровольного индивидуального страхования трудящихся от безработицы.

**4.2 Формирование и реализация концепции занятости**

Сформулированная в России в период становления рыночных отношений концепция занятости базируется на следующих основных принципах:

1. исключительное право граждан распоряжаться своими способностями к производительному и творческому труду. Принуждение в какой-либо форме не допускается, за исключением случаев, особо установленных законодательством;
2. ответственность государства за реализацию права граждан на труд, содействие занятости трудовой деятельностью, на которую способен человек и которую он желает осуществлять.

Целевая функция регулирования занятости в обществе состоит в содействии расширению спроса на рабочие руки и поддержке эффективного предложения рабочей силы.

«Закон РФ «О занятости населения в Российской Федерации» определил правовые, экономические и организационные условия, а также гарантии государства в области защиты от безработицы. Безработица была официально признана как социально-экономическое явление». На рынке труда принято выделять два типа политики занятости: *пассивную и активную.*

*Пассивная политика* предусматривает предоставление государством всем участникам рынка труда определенных социальных гарантий, а активная – нацелена на повышение конкурентоспособности человека в борьбе за рабочее место, улучшение результатов функционирования рынка труда.

Государство предоставляет всем участникам рынка труда определенные гарантии: работникам – сохранение рабочего места, выплату заработной платы и пособий, социальное страхование, пенсии и т. д.; работодателям – спрос на запланированный объем выпущенной продукции, предоставление сырья и материалов, устойчивые цены и целевое финансирование.

В пассивную политику регулирования рынка труда принято включать следующие меры: регистрация ищущих работу, определение размера пособия по безработице, организация системы предоставления пособия по безработице, осуществление неденежных форм поддержки безработных и членов их семей и т. п.

Одной из самых распространенных форм осуществления пассивной политики занятости являются программы страхования от безработицы, широко применяемые в странах с развитой рыночной экономикой, на уровне отдельной семьи, человека, это стабилизация потребления и занятости. Стабилизация потребления предполагает, что без пособий по безработице семья безработного не будет иметь достаточно средств для поддержания уровня жизни. Стабилизация занятости означает, что пособия по безработице могут облегчить поиск новой работы, поскольку способствуют уменьшению затрат времени на случайные заработки.

Таким образом, *центральная задача пассивной политики* – предоставить безработным пособие, гарантирующее минимальный уровень существования, организовать систему выдачи пособий и предоставления неденежных форм поддержки безработных и членов их семей. Это неотъемлемая часть социальной политики государства в условиях рыночных отношений, а опасность развития апатичных и иждивенческих настроений у работников преодолевается как определенными ограничениями внутри самой пассивной политики, так и значительной концентрацией усилий государства на активной политике.

*Активная политика занятости* нацелена на повышение конкурентоспособности человека в борьбе за рабочее место путем обучения, переподготовки, содействия самозанятости, индивидуальной трудовой деятельности и исходит из того, что здоровый человек должен самостоятельно заработать средства для обеспечения своей семьи, это его долг, ответственность за уровень благосостояния его семьи лежит на нем самом, а государство – лишь посредник, пре-доставляющий ему возможность занятости.

Активная политика занятости на рынке труда по форме – это комплекс мер, нацеленных на содействие скорейшему возвращению безработных к активному труду и включающих: помощь при трудоустройстве, содействие в профессиональной переподготовке, развитие самозанятости, профессиональное консультирование и др.

Активная политика не только поддерживает существование тех, кто потерял работу. Она поощряет активность каждого человека, направленную на поиск рабочего места, что в свою очередь сокращает его зависимость от политики поддержки доходов за счет социальных выплат, уменьшает затраты государственного бюджета, снимает напряженность в обществе, увеличивает производительность труда, способствует структурной перестройке экономики.

При проведении активной политики на рынке труда должно учитываться огромное разнообразие условий, существующих на рынках труда. При разработке и осуществлении пакета мер по активной политике на том или ином рынке труда наиболее существенной, по мнению специалистов Международной Организации Труда, является следующая информация:

– возрастно-половая структура занятых, незанятых, безработных;

– средний возраст вступления в ряды рабочей силы и его влияние на уровень квалификации трудящихся;

– доля дохода семьи, получаемого от работы по найму, государственных пособий, самостоятельной занятости, аренды, процентного дохода и дохода от недвижимости и т. п.;

– степень урбанизации и масштабы формальной и неформальной занятости в городах, уровень аграрной и неаграрной занятости и т. п.;

– распределение предприятий по их размерам и форме собственности;

– открытость экономики для международной конкуренции, в частности, доля торговли в национальном доходе, и значение иностранных инвестиций;

– развитие и эффективность трудовых институтов, в том числе организаций предпринимателей и трудящихся;

– масштабы, охват и степень исполнения трудового законодательства, защита трудящихся и социальное страхование.

Активная политика на рынках труда чаще разрабатывается в интересах групп населения, находящихся в наиболее неблагоприятном положении.

Но при таком подходе достаточно сложно вычленить группы населения, требующие специальной поддержки. Достаточно сказать, что этими группами могут быть: лица с ограниченной степенью участия в рабочей силе (лица с физическими недостатками); те, кто сталкивается с дискриминацией при найме на работу по признаку пола или возраста; испытывающие особые трудности в производственной деятельности (например, главы неполных семей), это могут быть и хронические безработные.

Но, как считают специалисты, большей эффективностью отличается такая активная политика на рынке труда, которая направлена на улучшение результатов функционирования рынка труда в интересах всего населения, но при этом особый акцент делается на специфике проблем слабозащищенных групп населения. Другими словами, при улучшении общего состояния рынка труда улучшается положение и каждой отдельной группы населения.

**4.3 Проблема муниципального регулирования**

**занятости населения**

Развитие и углубление рыночных отношений в ходе экономических реформ с особой остротой выдвигают проблему изучения и анализа состояния ***рынка труда***, под которым понимается институт продажи наемными работниками работодателю своей рабочей силы. Ситуация на рынке труда оценивается по показателям *уровня занятости* и *уровня безработицы*. Проблема занятости населения – одна из острейших социальных проблем. Безработица несет с собой не только бедность значительным слоям населения, но и духовную, моральную, нравственную деградацию людей. Поэтому решение проблемы занятости населения стоит в числе наиважнейших, первоочередных задач в любой цивилизованной стране.

Понятие занятости раскрыто в законе «О занятости населения в РФ», в ст. 1 которого подчеркивается: «***Занятость*** – это деятельность граждан, связанная с удовлетворением личных и общественных потребностей, не противоречащая законодательству Российской Федерации и приносящая, как правило, им заработок, трудовой доход».

Различают

* ***полную занятость*** – баланс спроса на рабочую силу и ее предложения на рынке труда,
* ***частичную занятость*** – заранее обусловленная работа в течение неполных рабочего дня или недели,
* ***скрытую занятость*** – работники трудятся не по своей воле в режиме неполной занятости, вынуждены пользоваться длительными отпусками по инициативе администрации без сохранения или с частичным сохранением заработной платы.

Ст. 2 указывает на то, что ***занятыми*** считаются граждане:

* работающие по трудовому договору (контракту), в том числе выполняющие работу за вознаграждение на условиях полного либо неполного рабочего времени, а также имеющие иную оплачиваемую работу (службу), включая сезонные, временные работы;
* занимающиеся предпринимательской деятельностью;
* самостоятельно обеспечивающие себя работой;
* занятые в подсобных промыслах и реализующие продукцию по договорам;
* выполняющие работы по гражданско-правовым договорам (договорам подряда), а также члены производственных кооперативов (артелей);
* избранные, назначенные или утвержденные на оплачиваемую должность;
* проходящие военную службу, а также службу в органах внутренних дел;
* проходящие очный курс обучения в общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования и других образовательных учреждениях, включая обучение по направлению федеральной государственной службы занятости населения;
* временно отсутствующие на рабочем месте в связи с нетрудоспособностью, отпуском, переподготовкой, повышением квалификации, приостановкой производства, вызванной забастовкой или иными причинами.

В Российской Федерации конституционно гарантирована добровольность труда, при которой гражданин вправе как работать, так и не работать, выбирать ритм труда, его объем и нагрузку. Поэтому важно определить, наряду с занятыми, тех, кто относится к незанятым.

***Незанятые*** – это лица трудоспособного возраста и старше, которые не имеют работы (доходного занятия). Их можно разделить на *собственно безработных* (тех, кто по каким-то причинам потерял работу, но активно ищет ее) и *незанятых*, которые и не пытаются найти работу.

Итак, ***рынок труда*** представляет собой систему социально-экономических отношений между работниками и предпринимателями по поводу включения первых в процесс общественного производства через механизм спроса и предложения. При этом должны функционировать важнейшие компоненты рынка труда:

* свобода предпринимателей (ограниченная лишь законом) в найме работника;
* свобода граждан в продаже своей рабочей силы и оплаты в соответствии с ее квалификацией.

В то же время свобода продажи рабочей силы не может быть обеспечена без гарантий свободы передвижения, выбора места и сферы приложения труда.

В соответствии с концепцией рабочей силы, отвечающей международным стандартам, занятость и безработица рассматриваются как две взаимодополняющие характеристики. Равновесию экономической системы соответствует определенный *уровень занятости*. При этом обычно спрос на труд превышает существующий объем занятости, что обусловливает наличие безработицы. Вместе с тем это превышение не беспредельно для обеспечения экономической и социальной стабильности общества. Поэтому в странах с рыночной экономикой занятость и безработица изучаются систематически.

В поселениях, находящихся в стадии стагнации и упадка, *безработица* – главная социальная проблема. Кроме собственно занятости как наличия рабочего места, у этой проблемы есть еще два аспекта. Это, *во*-*первых*, уровень и регулярность выплаты заработной платы, определяющие уровень материального благосостояния населения и объемы налоговых поступлений в местные бюджеты, и, *во-вторых*, условия труда, которые могут оказывать неблагоприятное воздействие на состояние здоровья и продолжительность жизни человека.

***Безработными*** (ст. 3) признаются трудоспособные граждане, которые не имеют работы и заработка, зарегистрированы в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы, ищут работу и готовы приступить к ней. При этом не учитываются выплаты выходного пособия и сохраняемого среднего заработка гражданам, уволенным из организаций независимо от их организационно-правовой формы собственности в связи с ликвидацией, сокращением численности или штата.

Решение о признании гражданина, зарегистрированного в целях поиска подходящей работы, безработным принимается органами службы занятости по месту жительства гражданина не позднее 11 дней со дня предъявления органам службы занятости паспорта, трудовой книжки или документов, их заменяющих, документов, удостоверяющих его профессиональную квалификацию, справки о среднем заработке за последние три месяца по последнему месту работы, а для впервые ищущих работу, не имеющих профессии, – паспорт и документ об образовании.

При невозможности предоставления органами службы занятости подходящей работы гражданам в течение 10 дней со дня их регистрации эти граждане признаются безработными.

*Не могут быть признаны безработными*, лица:

* не достигшие 16-летнего возраста;
* которым в соответствии с пенсионным законодательством Российской Федерации назначена пенсия по старости (по возрасту), за выслугу лет;
* отказавшиеся в течение 10 дней со дня их регистрации в органах службы занятости в целях поиска работы от двух вариантов подходящей работы, включая работы временного характера, а впервые ищущие её, не имеющие профессии (специальности) – в случае двух отказов от получения профессиональной подготовки или предложенной оплачиваемой работы, включая работу временного характера;
* не явившиеся без уважительных причин в течение 10 дней со дня регистрации в органах службы занятости для регистрации их в качестве безработных;
* осуждённые по решению суда к исправительным работам без лишения свободы, а также к назначению в виде лишения свободы.

Гражданину не может быть предложена одна и та же работа дважды.

Итак, *безработица* рассматривается как незанятость в общественном производстве трудоспособного и желающего работать населения.

Различают следующие виды безработицы.

***Структурная безработица*** связана с закрытием устаревших предприятий и производств, сокращением выпускной продукции ряда отраслей (например, в связи с социальной переориентацией экономики, уменьшением числа занятых в аппарате управления и т.п.). Проблемы, связанные со структурной безработицей, должны решаться на государственном уровне.

***Технологическая безработица*** связана с переходом к новым поколениям техники и технологии, механизацией и автоматизацией ручного труда, когда данного производственного процесса часть рабочих рук оказывается ненужной, либо требуются люди нового уровня квалификации. Эту проблему можно решить преимущественно в рамках данного коллектива и за его счёт.

***«Экономическая» или циклическая безработица*** носит постоянный характер, обусловленный колебаниями рыночной конъюнктуры, поражением части товаропроизводителей в конкурентной борьбе, или связана с цикличным характером экономики. Ликвидировать эту форму безработицы невозможно. Её нужно учитывать и оказывать поддержку (в виде помощи в переквалификации и трудоустройстве, назначении временных пособий) работникам обанкротившихся предприятий (но так, чтобы сохранить стимулы и индивидуальную инициативу в поиске новой работы).

***Фрикционная безработица*** связана с поиском или ожиданием работы в ближайшем будущем. Определение "фрикционная" точно отражает суть явления: всегда есть какой-то временной промежуток между уходом человека с одной работы и приходом на другую.

***Застойная безработица*** – это безработица способных к труду людей, которые по каким-то причинам либо не хотят работать, либо длительное время не могут найти работу. В социальном плане - наиболее опасный тип безработицы: является питательной средой для увеличения бомжей, лиц без определённых занятий, роста преступности, проституции, наркомании, алкоголизма.

***Скрытая безработица*** – одна из форм безработицы, при которой работник формально числиться на предприятии, но находиться в неоплачиваемом срочном или бессрочном отпуске. Имеет разновидности в виде сокращенной рабочей недели, неполного рабочего дня, оплачиваемой работы при наличии заказа и т.д.

***Молодёжная безработица*** – возникает на двух этапах жизненного пути человека: после окончания средней школы (если не удалось сразу поступить в вуз, технику или ПТУ, устроить на предприятие) и после получения профессионального образования (если нет гарантийного направления на работу, либо оно не устраивает молодого человека).

***Женская безработица*** – один из наиболее распространённых видов безработицы, которой возникает в силу меньшей конкурентоспособности женщин на рынке труда: женщины несут с собой больший, чем мужчины социальный груз (декретные отпуска, больничные по уходу за ребёнком, обеспеченность яслями, детсадами и т.п.).

Сложность муниципального регулирования вопросов занятости состоит в том, что основное правовое регулирование этих вопросов относится к сфере федерального и регионального законодательства и реализуется через территориальные структуры Федеральной службы по труду и занятости. Большая часть трудоспособного населения, проживающего на территории муниципального образования, работает на предприятиях и организациях немуниципальных форм собственности. Возможности влияния органов местного самоуправления на рынок труда, на отношения между работниками и работодателями весьма ограничены. *Типичный пример* – так называемая *маятниковая трудовая миграция*, когда гражданин постоянно проживает на территории одного поселения, а работает (и платит налоги) на территории другого. Функции трудоустройства незанятого населения и выплаты пособий безработным являются прерогативой государства. Тем не менее, органы местного самоуправления имеют определенные возможности и рычаги влияния на процессы занятости и трудовых отношений на своих территориях, и на их основе может быть сформирована муниципальная политика в данной сфере.

4.4 Государственная политика и разграничение полномочий в сфере занятости

Проблема занятости в условиях рыночной экономики решается на рынках труда регионального и местного уровня, предполагающих определенные отношения между нанимателями (работодателями) и наемными работниками по поводу купли-продажи рабочей силы, а также отношения работодателей друг с другом и работников между собой. Рынок труда обеспечивает под влиянием спроса и предложения перелив рабочей силы из одних секторов экономики в другие, сокращение издержек производства и обращения и, в конечном счете, – повышение эффективности экономики и уровня жизни населения.

Основы государственной и муниципальной политики в сфере занятости формируются на федеральном уровне. Приняты Закон РФ «О занятости населения в Российской Федерации», Трудовой кодекс РФ, другие законодательные акты.

К *ведению федеральных органов* относятся выработка и реализация основных направлений государственной политики в области занятости населения на территории страны, координация деятельности органов власти и управления всех уровней по вопросам занятости населения, определение минимальных и обязательных для всех нормативов социальной защиты граждан от безработицы. *Субъекты РФ* на основе государственной политики разрабатывают и реализуют региональную политику в сфере занятости, учитывающую местную специфику и местные условия. *Основные функции федеральных и региональных органов* государственной власти в сфере занятости представлены в табл. 1.

Таблица 1 – Функции федеральных и региональных органов

государственной власти в сфере занятости

|  |  |
| --- | --- |
| **федеральный уровень** | **уровень субъектов РФ** |
| 1 | 2 |
| Разработка и реализация государственной политики в сфере занятости, ее нормативно-правовое обеспечение | Разработка региональной политики занятости на основе государственной политики и с учетом местных условий, ее нормативно-правовое обеспечение |
| Разработка и финансирование федеральных программ содействия занятости. |  |

Продолжение табл. 1

|  |  |
| --- | --- |
| 1 | 2 |
| Разработка и обеспечение действия экономических механизмов регулирования рынка труда. | Разработка и финансирование региональных целевых программ занятости населения, в том числе программ поддержки малого бизнеса |
| Формирование и обеспечение функционирования Федеральной службы по труду и занятости с региональными и местными органами | Организация взаимодействия с территориальными и местными органами Федеральной службы по труду и занятости |
| Координация и контроль деятельности федеральных министерств и органов государственной власти субъектов РФ в сфере занятости | Координация и контроль деятельности управляющих структур региона, муниципальных образований, общественных и других организаций в сфере занятости |
| Организация подготовки и переподготовки кадров для органов занятости | Организация подготовки и переподготовки кадров для органов занятости региона |
| Научно-информационное и методическое обеспечение деятельности органов занятости | Информационное обеспечение деятельности органов занятости региона |
| Организация обмена опытом работы в сфере занятости, в том числе с зарубежными странами | Обмен опытом работы в сфере занятости между муниципальными образованиями региона, с другими регионами и зарубежными странами |

Федеральный закон 2003 г. не возлагает на органы местного самоуправления каких-либо функций и полномочий в сфере занятости. Однако муниципальные органы не могут оставаться безразличными к этим вопросам. Многие из них разрабатывают и реализуют во взаимодействии с государственными органами муниципальные программы занятости населения, программы поддержки бизнеса, молодежного предпринимательства и т. п., взаимодействуют с биржами труда и частными посредническими фирмами.

Основные элементы регулирования рынка труда на территории муниципального образования представлены на рис. 3.

**Основные элементы системы регулирования рынка труда на территории муниципального образования**

Биржи труда

Частные посреднические фирмы

Специализированные учреждения, осуществляющие посреднические функции на рынке рабочей силы

* Регистрация безработных
* Регистрация вакантных мест
* Трудоустройство безработных и других лиц, желающих получить работу
* Изучение конъюнктуры рынка труда и предоставление информации о ней
* Тестирование лиц, желающих получить работу
* Профессиональная ориентация и профессиональная переподготовка безработных
* Выплата пособий
* Анализ рабочих мест
* Содействие найму
* Планирование карьеры
* Подготовка и переподготовка трудовых ресурсов
* Тестирование лиц, желающих получить работу
* Регулирование трудовых отношений

Специализированные частные фирмы, осуществляющие посреднические функции на рынке рабочей силы

Рисунок 3 – Основные элементы системы регулирования рынка труда

на территории муниципального образования

4.5 Роль и задачи органов местного самоуправления в сфере занятости и трудовых отношений

Роль органов местного самоуправления в решении вопросов занятости и трудовых отношений может заключаться в следующем:

* разработка и реализация системы экономических и других механизмов, регулирующих вопросы занятости, местного рынка труда и трудовых отношений;
* координация и контроль за деятельностью в этой области управляющих структур муниципалитета, предприятий, общественных и других организаций, создание (при необходимости) муниципальной службы занятости;
* оказание информационной поддержки людям, ищущим работу (издание бюллетеней, содержащих предложения работодателей; публикация вакансий, информация о ярмарках рабочих мест, создание телефонной информационно-консультационной службы, клубов безработных и т. и.);
* нормирование муниципального банка вакансий, сезонных и временных рабочих мест;
* формирование заказа на общественные работы на территории муниципального образования;
* создание центра социально-психологической адаптации (психологическая поддержка незанятого населения и безработных; психологический тренинг начинающих предпринимателей и т.п.);
* организация муниципального бизнес-инкубатора для начинающих предпринимателей;
* образование муниципального учебно-методического центра профессиональной переподготовки взрослого населения по профессиям, пользующимся спросом на рынке труда;
* создание муниципальной службы профориентации выпускников школ и учебных заведений начального и среднего профессионального образования:
* создание муниципального попечительского совета для содействия в трудоустройстве выпускников школ и профессиональных учебных заведений, включающего представителей последних, работодателей, профсоюзов, администрации муниципального образования;
* организация и проведение исследований рынка труда с целью прогнозирования отраслевой и профессионально-квалификационной структуры спроса на рабочую силу.

В зависимости от финансовых возможностей муниципальных образований спектр оказываемых услуг по содействию занятости населения может быть расширен или сужен. В любом случае приоритетами политики занятости населения на уровне муниципального образования должны стать:

* содействие занятости выпускников школ и профессиональных учебных заведений;
* оказание адресной материальной и психологической поддержки лицам, особо нуждающимся в социальной защите;
* развитие новых форм взаимодействия с работодателями;
* повышение конкурентоспособности рабочей силы (организация профессиональной переподготовки и повышения квалификации занятого населения муниципального образования).

Хорошо зарекомендовавшей себя формой содействия занятости населению служат ярмарки вакансий. На ярмарках посетители имеют возможность решить, как правило, три основные задачи: ознакомиться с банком вакансий, проконсультироваться по вопросам трудового законодательства, выбрать при необходимости учебное учреждение для профессиональной переподготовки.

Одним из действенных механизмов реального содействия занятости населения на уровне муниципального образования является организация общественных работ. Под ***оплачиваемыми общественными работами*** понимаются общедоступные виды трудовой деятельности, как правило, не требующие предварительной профессиональной подготовки работников, имеющие социально полезную направленность и организуемые для обеспечения временной занятости граждан, ищущих работу.

Новой активной формой содействия занятости населения муниципальных образований являются **клубы ищущих работу**.

Для содействия предпринимательской инициативе может быть организован муниципальный **бизнес-инкубатор** – коллективный офис для начинающих предпринимателей. В рамках его деятельности могут реализовываться программы психологического тренинга по развитию качеств, способствующих предпринимательской активности населения муниципального образования.

На уровне муниципальных образований важна помощь в трудоустройстве лицам, особо нуждающимся в социальной защите. К ним относятся молодежь, инвалиды, женщины, лица, уволенные из рядов российской армии, и т. д. Механизмом содействия занятости этим группам населения являются законы о квотировании рабочих мест. Принятие таких законов отнесено к ведению субъектов РФ, контроль за их исполнением может осуществляться совместно отделениями Федеральной службы по труду и занятости и органами исполнительной муниципальных образований.

4.6 Муниципальные органы регулирования вопросов

занятости и трудовых отношений

Для реализации указанных функций в местной администрации может быть создано структурное подразделение по вопросам занятости и трудовых отношений. Его возможные функции могут быть следующими:

* разработка предложений по регулированию местного рынка труда, совершенствованию федеральных, региональных и муниципальных нормативных актов по вопросам труда и занятости;
* разработка предложений по основным направлениям деятельности администрации в социально-трудовой сфере;
* анализ и оценка доходов и уровня жизни населения, рынка труда и других социально-трудовых показателей развития территории;
* прием граждан, рассмотрение их заявлений, жалоб, предложений по вопросам, отнесенным к компетенции органов по труду и занятости;
* контроль за обеспечением государственных гарантий по оплате труда;
* разработка предложений о размерах тарифных ставок и должностных окладов работников бюджетной сферы, муниципальных предприятий и учреждений;
* участие в коллективных переговорах между работодателями и работниками уведомительная регистрация коллективных договоров и соглашений, контроль за их выполнением;
* участие в предотвращении и разрешении трудовых споров;
* участие в решении социально-трудовых проблем в процессе разгосударствления и приватизации предприятий;
* участие в проведении обязательной сертификации постоянных рабочих мест на соответствие требованиям охраны труда;
* участие в расследовании несчастных случаев со смертельным исходом:
* контроль за предоставлением высвобождаемым работникам гарантий и компенсаций, предусмотренных законодательством о труде;
* подготовка мероприятий по приостановке массового увольнения работников на предприятиях, расположенных на территории муниципального образования, по развитию системы рабочих мест и организации общественных работ за счет средств местного бюджета;
* участие в разработке и реализации системы профессионального обучения и развития персонала на предприятиях, расположенных на территории муниципального образования.

Все эти функции весьма важны. Не выполняя их, органы местного самоуправления теряют многие рычаги регулирования социально-экономических процессов на территории муниципального образования.

**Задания для повторения материала**

Проведите расчёт численности трудовых ресурсов для всех своих родственников (мегасемья).

Используя статистические данные, составьте диаграмму изменения уровня безработицы в городе (регионе) за последние несколько лет. Оцените, влияют ли меры, предпринимаемые службой занятости (организация переподготовки, переобучения и др.), на ее динамику.

Охарактеризуйте основные функции служб занятости, заполнив следующую таблицу:

**Функции служб занятости**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Функция | Основные задачи | Механизм  реализации | Исполнители, источники  финансирования |
|  |  |  |  |

Проведите сравнение пассивной и активной политики занятости.

**Активная и пассивная политика занятости**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Параметры сравнения | Пассивная политика  занятости | Активная политика занятости |
| Цель |  |  |
| Ресурсы |  |  |
| Уровень эффективности |  |  |
| Условия применения |  |  |
| Источники финансирования |  |  |
| Примеры мероприятий |  |  |

*Групповое задание*

Рассчитайте обобщающие показатели по политике противодействия безработице в разрезе 3-х моделей социальной политики.

Группа делится на три команды (три модели социальной политики), каждая команда выбирает 3 страны, соответствующие ее модели социальной политики, например:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| I группа | II группа | III группа |
| Либеральная | Консервативная/корпоративная | Социально-демократическая |
| США  Канада  Австралия | Франция  Германия  Бельгия | Нидерланды  Швеция  Финляндия |

*1 этап.* На основе анализа литературы и статистических данных по политике, которая проводится в разных странах с целью противодействия безработице, каждая команда рассчитывает обобщающие показатели по странам своей модели.

*2 этап.* Результаты анализа представляются всей группе.

*3 этап.* В ходе презентации каждой модели группы сравнивают полученные результаты, выявляют наличие общих тенденций в политике занятости, и делают выводы о различиях и в чем они выражаются, затем определяется страна с наиболее эффективной политикой занятости.

*Групповое задание*

*1 этап.* Группа разбивается на три команды. Каждая команда выбирает один федеральный округ (ФО).

*2 этап.* На основе анализа литературы и статистики команды знакомятся с особенностям политики занятости и борьбе с безработицей в своих ФО. Команда анализирует, существует ли дифференциация внутри рассматриваемого федерального округа между регионами по различным показателям

*3 этап*. На практическом занятии каждая команда делает, на основании подготовленного домашнего задания, презентацию своего ФО. Команда делает сводные показатели по своему федеральному округу.

*4 этап.* Команды сравнивают полученные результаты по обобщенным показателям и делают выводы о сходствах и различиях, обосновывая их на основании собранных материалов в ходе работы над домашним заданием.

**Практические задания**

1. Используя статистические показатели развития Тульской области проанализируйте структуру рынка труда в регионе, охарактеризуйте ее по различным признакам, оцените уровень безработицы.
2. Используя Интернет-ресурсы, проанализируйте конкретные программы занятости, реализуемые на территории России, а также в других странах, сравните их, оцените эффективность.
3. Охарактеризуйте свой профессиональный рост с точки зрения участника рынка труда. Выделите и опишите ситуации, в которых вы были в качестве потенциального работника, безработного, функционирующего работника, работодателя. Для каждой из ситуации опишите функции государства по регулированию рынка труда.

**Задача 1.** Предположим, что уровень безработицы составляет 8 %. Насколько быстрым должен быть экономический рост, чтобы снизить уровень безработицы до 6 %:

а) за 1 год,

б) за 2 года?

**Задача 2.** Кто из следующих людей является безработным?

1. Студент, который хотел бы работать, но еще не начал поиски работы.
2. Студент, который условился приступить к работе через 6 недель и, следовательно, прекратил поиски работы.
3. Пенсионер, который каждую неделю просматривает объявления в газетах на случай подходящей работы.
4. Человек, который ищет работу в течение 6 месяцев, а затем прекращает поиски, решая ждать улучшения экономической ситуации.
5. Человек, временно уволенный с работы и ожидающий возвращения на ту же работу, который не начинает поисков другой работы.
6. Человек, который потерял работу 3 месяца назад и до сих пор продолжает поиски работы.

**Задача 3.** Как вы думаете, с точки зрения благосостояния общества, насколько плохо быть безработным или находиться вне совокупной рабочей силы в каждом из случаев в задаче 2?

**Задача 4.** Объясните, как определенная норма безработицы согласуется с тем фактом, что многие люди сталкиваются с проблемой безработицы, или же с тем, что малое количество людей становятся безработными.

**Задача 5.** Имеются следующие данные о распределении численности обследованного населения области на 1 октября, чел.:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Показатели | Базисный  период | Отчетный  период |
| Все обследованное население: | 13070 | 13692 |
| * + лица, имевшие работу (доходное занятие) | 8434 | 8334 |
| * + незанятые лица, ищущие работу и готовые приступить к ней | 373 | 533 |

Определите за каждый период:

1) численность экономически активного населения и его долю в общей численности обследованного населения;

2) показатели уровня и динамики безработицы.

**Задача 6.** Имеются следующие данные результатов выборочного обследования населения по проблемам занятости на 1 октября текущего года, чел.:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Показатели | Базисный  период | Отчетный  период |
| Всего обследовано населения:  Из них |  |  |
| * + лица, работающие по найму | 7240 | 8144 |
| * + лица, имеющие собственное дело | 820 | 945 |
| * + незанятые лица, ищущие работу и готовые приступить к ней | 515 | 628 |
| * + прочие незанятые экономической деятельностью | 3182 | 3940 |

Определите:

1) структуру обследованного населения за каждый год;

2) уровень и динамику безработицы.

**Задача 7.** Уровень безработицы снизился за изучаемый период на 2%, а численность экономически активного населения – на 1,5%. Определите изменение численности безработных.

**Задача 8.** Имеются следующие данные по региону:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Уровень безработицы, % | | Доля экономически активного населения, % | |
| Базисный период | Отчетный период | Базисный период | Отчетный период |
| Мужчины | 7,5 | 8,0 | 51,0 | 54,0 |
| Женщины | 5,6 | 6,2 | 49,0 | 46,0 |

Определите:

1) индивидуальные индексы уровня безработицы;

2) индексы уровня безработицы переменного состава, постоянного состава, влияния структурных сдвигов.

**Задача 9.** Имеются следующие данные по региону:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Уровень безработицы, % | | Доля экономически активного населения, % | |
| Базисный период | Отчетный период | Базисный период | Отчетный период |
| Мужчины | 5,5 | 6,0 | 42,0 | 52,0 |
| Женщины | 7,0 | 7,8 | 58,0 | 48,0 |

Определите:

1) индивидуальные индексы уровня безработицы;

2) индексы уровня безработицы переменного состава, постоянного состава, влияния структурных сдвигов.

**Задача 10**. За изучаемый период времени численность безработных увеличилась на 6,5%, а численность экономически активного населения уменьшилась на 2,8%. Определите, на сколько процентов изменился уровень безработицы.

**Задача 11**. За изучаемый период времени уровень безработицы в регионе увеличилась на 12%, а численность экономически активного населения уменьшилась на 3%. Определите, на сколько процентов изменилась численность безработных.

**Задача 12**. Рассчитать отставание объема ВВП из-за безработицы, считая, что реальный уровень безработицы 12%, естественный уровень безработицы – 8%.

**Задача 13**. Имеются следующие данные по двум областям:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Показатели | Области | |
| № 1 | № 2 |
| 1. Население области на начало года, тыс. чел. | 900 | 2800 |
| 2. Доля населения в трудоспособном возрасте, % | 60 | 59 |
| 3. Процент нетрудоспособного и незанятого населения | 1,5 | 1,8 |
| 4. Занято в народном хозяйстве, тыс. чел. | 520 | 1900 |
| 5. Занято в народном хозяйстве подростков и лиц старше пенсионного возраста, тыс. чел. | 25 | 80 |

Используя эти данные, рассчитайте коэффициент занятости по каждой области. Сделайте выводы.

**Задача 14**. Имеются следующие данные по двум регионам (тыс. чел.):

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Показатели | Регионы | |
| А | Б |
| 1. Трудоспособное население в трудоспособном возрасте | 2500 | 1800 |
| 2. Занятые лица старших возрастов | 120 | 60 |
| 3. Занято подростков | 3 | 2 |
| 4. Всего занято в отраслях народного хозяйства | 1200 | 700 |
| 5. Учащиеся в трудоспособном возрасте, обучающиеся с отрывом от производства | 130 | 100 |
| 6. Численность зарегистрированных безработных | 6 | 7 |
| 7. Служители религиозных культов | 0,4 | 0,3 |
| 8. Численность трудоспособных, незанятых трудовой деятельностью граждан, проходящих профессиональное обучение по направлению службы занятости | 0,2 | 0,2 |

Определите:

1) численность трудовых ресурсов;

2) экономически активное население;

3) уровень официально зарегистрированной безработицы;

4) трудоспособное население в трудоспособном возрасте, занятое в личном подсобном и домашнем хозяйстве.

**Задача 15.** Численность населения одного из регионов – 20 млн. человек. Доля лиц в трудоспособном возрасте составляет 53%, а лиц пенсионного возраста – 13% от всей численности населения. Численность неработающих инвалидов 1-й и 2-й групп трудоспособного возраста – 320 тыс. человек, работающих лиц пенсионного возраста – 9% от их общей численности, работающих подростков до 16 лет – 200 тыс. человек. Из общей численности рудовых ресурсов региона занято: в сфере производства – 52%, в непроизводственной сфере – 28%, в домашнем хозяйстве и уходом за детьми – 7%.

Определите:

1) общую численность трудовых ресурсов;

2) численность трудовых ресурсов по направлению их использования.

**Задача 16.** Имеются следующие данные по группе районов одной из областей:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Район | Численность занятого населения,  человек | Коэффициент занятости населения, % | Доля населения в трудоспособном возрасте, % |
| 1 | 20 500 | 54 | 72 |
| 2 | 18 900 | 52 | 68 |
| 3 | 22 700 | 57 | 71 |
| 4 | 23 600 | 58 | 69 |

Определите по группе районов области средние значения:

1) численности занятого населения в среднем на один район;

2) коэффициента занятости населения;

3) доли населения в трудоспособном возрасте.

Укажите виды рассчитанных средних величин. Сделайте выводы.

**Задача 17**. Имеются следующие данные, тыс. чел:

|  |  |
| --- | --- |
| Среднегодовая численность населения | 142754 |
| Всего занято в экономике | 67017 |
| Число безработных | 4998,7\* |

\* - по данным обследований населения по проблемам занятости

Определить:

1) численность экономически активного населения;

2) коэффициент экономически активного населения;

3) коэффициент занятости населения;

4) коэффициент безработицы.

**Задача 18.** Имеются следующие данные о распределении численности населения региона, тыс. чел.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Показатели | Базисный период | Отчетный период |
| Население – всего |  |  |
| в том числе в возрасте |  |  |
| моложе трудоспособного | 757,2 | 684,2 |
| трудоспособном | 1870,4 | 1946,2 |
| старше трудоспособного | 595,3 | 677,3 |

Определите за каждый год:

1) удельный вес отдельных возрастных групп в общей численности населения;

2) коэффициенты замещения трудовых ресурсов и пенсионной нагрузки рабочего поколения.

**Задача 19.** Имеются следующие условные данные по области, тыс. человек:

|  |  |
| --- | --- |
| На начало года: |  |
| численность трудоспособного населения |  |
| в трудоспособном возрасте | 1000 |
| численность работающих лиц за пределами трудоспособного возраста | 32 |
| В течение года: |  |
| вступило в трудоспособный возраст трудоспособного населения | 38,0 |
| вовлечено для работы в отраслях экономики лиц пенсионного возраста | 8 |
| прибыло из других отраслей трудоспособного населения в трудоспособном возрасте | 30 |
| выбыло из состава трудовых ресурсов (в связи с переходом в пенсионный возраст, инвалидность, вследствие смерти и т.д.) трудоспособного населения | 20 |
| выбыло из состава трудовых ресурсов подростков | 6 |
| выбыло трудоспособного населения в трудоспособном возрасте в другие области | 12 |

Определить:

1) численность трудовых ресурсов на начало года (ТНГ) и на конец года (ТКГ);

2) численность трудоспособного населения в трудоспособном возрасте (ТТВ);

3) численность работающих лиц, находящихся за пределами трудоспособного возраста (ТВНЕ ТВ);

4) среднегодовую численность трудовых ресурсов;

5) коэффициенты естественного, механического и общего прироста трудовых ресурсов.

**Задача 20.** Количество работающих равно 180 чел., безработных – 20 чел., взрослых – 400 чел. Найти уровень безработицы, уровень участия, долю безработных во взрослом населении.

**Задача 21.** Студент дневного отделения закончил вуз и начал искать работу. Как изменились уровень безработицы, уровень участия и доля безработных во взрослом населении?

**Задача 22.** Имеются следующие данные о распределении численности обследованного населения области на 1 октября, чел.:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Показатели | Базисный период | Отчетный период |
| Все обследованное население: | 13070 | 13692 |
| * + лица, имевшие работу (доходное занятие) | 8434 | 8334 |
| * + незанятые лица, ищущие работу и готовые приступить к ней | 373 | 533 |

Определить за каждый период:

1) численность экономически активного населения и его долю в общей численности обследованного населения;

2) показатели уровня и динамики безработицы.

**Задача 23.** В экономике имеются 20 вакансий грузчиков и 30 вакансий инженеров. В таблице рассматриваются пять случаев, каждый из которых описывается определенным составом безработных.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Случаи | грузчики | учителя | инженеры | продавцы |
| 1 | 19 | 2 | 29 | 0 |
| 2 | 2 | 24 | 3 | 21 |
| 3 | 1 | 25 | 4 | 33 |
| 4 | 23 | 3 | 36 | 1 |
| 5 | 11 | 16 | 14 | 9 |

Определите для каждого случая наиболее подходящую характеристику безработицы:

а) циклическая

б) структурная

в) фрикционная

г) циклическая и структурная

д) структурная и функциональная.

Для каждого случая предложите конкретные меры государственного воздействия, направленные на сокращение безработицы.

**Задача 24.** Уровень безработицы снизился за изучаемый период на 2%, а численность экономически активного населения – на 1,54%. Определите изменение численности безработных.

**Задача 25.** Имеются следующие данные по областям, тыс. чел.:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Показатели | А | Б | В |
| Трудоспособное население в трудоспособном возрасте, работающее по найму | 260 | 2850 | 780 |
| Неработающие инвалиды I и II группы в трудоспособном возрасте | 5 | 52 | 24 |
| Неработающие мужчины в возрасте 50-59 лет и женщины в возрасте 45-54 года, получающие пенсию на льготных условиях | 4 | 43 | 12 |
| Учащиеся 16-и лет и старше, обучающиеся с отрывом от производства | 15 | 142 | 40 |
| Трудоспособное население в трудоспособном возрасте, занятое на собственном предприятии (собственным делом) | 70 | 580 | 210 |
| Трудоспособное население в трудоспособном возрасте, незанятое экономической деятельностью | 80 | 520 | 156 |
| Лица старших возрастов и подростки, занятые экономической деятельностью | 30 | 186 | 84 |

Определите по каждой области:

1) численность населения в трудоспособном возрасте;

2) численность трудоспособного населения в рабочем возрасте;

3) численность трудовых ресурсов.

**Задача 26.** Уровень безработицы увеличился за изучаемый период на 12%, а численность экономически активного населения уменьшилась на 3%. Определите на сколько процентов изменилась численность безработных.

**Задача 27.** За изучаемый период времени численность безработных увеличилась на 6,5%, а численность экономически активного населения уменьшилась на 2,8%. Определите на сколько процентов изменился уровень безработицы.

**Задача 28.** Имеются следующие данные результатов выборочного обследования населения по проблемам занятости на 1 октября текущего года, чел.:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Показатели | Базисный период | Отчетный период |
| Все обследованное население: |  |  |
| из них |  |  |
| * + лица, работающие по найму | 7240 | 8144 |
| * + лица, имеющие собственное дело | 820 | 945 |
| * + незанятые лица, ищущие и готовые приступить к ней | 515 | 628 |
| * + прочие незанятые экономической деятельностью | 3182 | 3940 |

Определите:

1) структуру обследованного населения за каждый год;

2) уровень и динамику безработицы.

**Задача 29.** Найти уровень безработицы, если уровень участия 70%, взрослых 100 млн. чел., работающих 30 млн. чел.

**Задача 30.** Найти численность безработных, если уровень безработицы 16%, работающих 370 млн. чел. (округлить до целых).

**Задача 31.** Уровень безработицы равен 7%, уровень участия – 60%. Найти долю безработных во взрослом населении.

**Задача 32.** Уровень безработицы в начале года составлял 20%. За год численность рабочей силы увеличился на 10%, а численность безработных увеличилась на 1%. Найти уровень безработицы в конце года.

**Задача 33.** Как изменится уровень безработицы, уровень участия, доля безработных в случае, когда:

1. студент дневного отделения закончил вуз и устроился на работу б) безработная женщина ушла в домохозяйки
2. слесарь уволен по сокращению штатов
3. слесарь умер

**Задача 34.** Придумайте событие, в результате которого:

1. уровень безработицы уменьшился, уровень участия увеличился, доля безработных уменьшилась
2. уровень безработицы, уровень участия и доля безработных уменьшились
3. уровень безработицы увеличился, уровень участия уменьшился, доля безработных не изменилась
4. уровень безработицы не изменился, уровень участия и доля безработных увеличились

**Задача 35.** Потенциальный ВВП равен 40, а естественный уровень безработицы равен 5%. Постройте кривую Оукена.

**Задача 36.** Увеличение уровня безработицы с 8 до 10% привело к сокращению ВВП с 24 до 20 трлн. руб. Найти потенциальный ВВП.

**Задача 37.** Увеличение уровня безработицы на 1% приводит к сокращению ВВП на 75 трлн. руб. Найдите потенциальный ВВП.

**Литература по теме**

Трудовой кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

Остапенко, Ю.М. Экономика труда [Текст] /Ю.М. Остапенко. – М.: ИНФРА-М, 2009. – 272 с.

Ильина, Л.О. Рынок труда и управление человеческими ресурсами [Текст]: учебник /Л.О. Ильина. – Ростов н/Д: Фенис, 2008. – 415 с.

Рынок труда [Текст]: учебник /под ред. В.С. Буланова, Н.А Волгина. – 3-е изд. – М.: Изд-во «Экзамен», 2007. – 479 с.

Социальная политика [Текст]: учебник /Под общ. ред. Н.А. Волгина. – 4-е изд. – М.: Издательство «Экзамен», 2008. – 943 с.

**ГЛАВА 5. СОЦИАЛЬНАЯ ПОДДЕРЖКА НАСЕЛЕНИЯ**

**5.1 Сущность, основные подходы развития социальной**

**поддержки населения**

В соответствии с Конституцией РФ 1993 г., Российская Федерация провозглашена социальным государством. Его наиболее характерные черты отражаются в проводимой социальной политике, которая, согласно ст. 7 Конституции РФ, направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

*Социальная политика* – это сфера практического осуществления важнейшей функции государства по созданию условий, обеспечивающих каждому члену общества реализацию его потребностей с учетом одобряемой обществом системы ценностей, а потому в центре социальной политики всегда находится человек, который одновременно выступает как ее цель, предмет и субъект.

Социальная политика представляет собой часть общей политики государства, которая касается отношений между социальными группами, между обществом в целом и его членами, связанных с изменениями в социальной структуре, ростом благосостояния граждан, улучшением их жизни, удовлетворением их материальных и духовных потребностей, совершенствованием образа жизни.

Системы государственной социальной политики в каждой стране складывались с учетом исторических условий и, несмотря на схожесть и однотипность решаемых задач, имеют различия в подходах, методах и организационном оформлении. Эти различия особенно заметны при сравнении европейской и американской моделей.

Развитие системы социального обеспечения на европейском континенте можно рассмотреть на примере шведской модели экономики. Данная модель социальной защиты и поддержки населения вплоть до наших дней базируется на теории «государства всеобщего благосостояния». В ее основе лежит концепция «естественных прав» человека и отличается от американской более высокой степенью участия государства в определении направлений, планирования, финансирования и проведение в жизнь социальной политики.

При этом следует подчеркнуть значительную роль в предоставлении социальных услуг местными органами самоуправления и, наконец, большой охват населения различными социальными услугами.

«Государство всеобщего благосостояния» по определению формирует развитую систему социальной помощи всем гражданам, обеспечивает доступность медицинских, образовательных, психологических, юридических и других жизненно важных услуг. Конечно же, модели такого государства в каждой стране свои и отличаются как способом, так и результатом решения проблем достижения всеобщего благоденствия.

Основные постулаты *шведской модели* – это примерно одинаковые возможности для реализации жизненных планов, обеспечения достойного уровня жизни, стремление к нарастанию социального равенства и справедливости.

Основанная на принципах солидарности она разительно отличается от иных моделей, особенно американской, базирующейся на индивидуалистических принципах при отсутствии сильного социального законодательства и относительно слабой роли продвижения в общественно-политической жизни страны.

*Американская модель* – это либеральная, рыночно-капиталистическая модель, предполагающая приоритетную роль частной собственности, рыночно-конкурентного механизма, капиталистических мотиваций, высокий уровень социальной дифференциации.

В ее основу была положена ориентация американцев на успех, на личную ответственность за свое благополучие и благополучие семьи. Американская система социальной поддержки имеет два четко выраженных направления: систему социального страхования и систему социальной помощи. Системой социального страхования в основном пользуются средние и высшие слои общества. Эта система ограждает экономически занятое население от основных социально-экономических рисков: старость, инвалидность, потеря кормильца, безработица и т. д. Наряду с деятельностью государства значительную роль в системе социального обеспечения играет общественная и частная благотворительность.

Таким образом, американская модель социальной политики строится на принципах самообеспечения, достижении личного успеха, а не на развитии иждивенчества и расчета на помощь государства.

Здесь, как нельзя кстати, популярна в настоящее время древняя народная мудрость: чтобы человек был сыт один день, подари ему рыбу, а чтобы он был сыт всю жизнь, дай ему удочку. Первая часть этой мудрости в широком смысле отражает принцип действия шведского подхода к социальной поддержке населения, в то время как система социальной защиты США «дает» удочку и учит социально незащищенные слои населения «удить рыбу» самостоятельно.

Что касается России, то с началом реформ в нашей стране усилился интерес именно к шведской модели экономики. Собственно, это вполне объяснимо: шведы действительно сумели гармонизировать социальные отношения, найдя в целом приемлемые подходы к решению серьезных проблем, связанных с дифференциацией оплаты труда, равноправием независимо от пола и возраста, адекватным пенсионным обеспечением и социальным страхованием. Именно в Швеции возникли и получили развитие «политика полной занятости» и «солидарная система зарплат». Однако возможности нашего государства в настоящий момент таковы, что предназначение социальной политики – не столько проведение в жизнь принципа социальной справедливости и ценностей доминирующей культуры, сколько обеспечение социального мира и социальной стабильности. Сложная, громоздкая иерархическая структура социальной политики государства, противоречивость законодательства, в том числе социального, хроническое недофинансирование федеральных и региональных законов и про-грамм усугубляют существующие социальные проблемы.

На современном этапе социальная защита и поддержка населения является важнейшим и приоритетным направлением социальной политики Российской Федерации, являясь системой принципов, методов, законодательно установленных государством социальных гарантий, мероприятий и учреждений, обеспечивающих предоставление оптимальных условий жизни, удовлетворение потребностей, поддержание жизнеобеспечения и деятельного существования личности, различных социальных категорий и групп; совокупностью мер, действий, средств государства и общества, направленных против ситуаций риска в нормальной жизни граждан.

*Социальная поддержка* – политика государства, направленная на обеспечение социальных, экономических, политических и других прав и гарантий человека независимо от его пола, национальности, возраста, места жительства и других обстоятельств.

К *субъектам социальной поддержки* относятся: государство, профсоюзы, союзы и ассоциации работодателей, различные общества и объединения, организации третьего сектора, а также наиболее активные и организованные личности.

Среди субъектов социальной поддержки главная роль принадлежит государству, так как именно государство определяет законодательные основы деятельности других субъектов социальной защиты. Оно же обладает самым большим ресурсным потенциалом для оказания социальных услуг конкретному социуму. Однако в связи с развитием рыночных отношений большое значение уделяется и другим субъектам социальной защиты, так как, предлагая различные формы и способы социальной защиты, они способствуют развитию конкуренции на рынке социальных услуг.

К *объектам социальной защиты* относятся:

* во-первых, все население. В данном случае социальная защита предполагает обеспечение безопасности жизни людей, реализацию интересов потребителей, укрепление здоровья нации, создание условий для духовного развития;
* во-вторых, отдельные группы и слои населения, например, социальная защита интеллигенции, военнослужащих, работников образования, здравоохранения и культуры и т. д.;
* в-третьих, объектом социальной защиты являются социально-уязвимые группы населения: многодетные семьи, инвалиды, неработающие пенсионеры, безработные, а также женщины. Можно уверен-но говорить о зависимости качества системы социальной защиты от определенных характеристик социума, в котором она развивается как неотъемлемая ее часть.

Таким образом, социальная поддержка ориентирована в своих функциях на всех членов общества, но реальные ее проявления по отношению к различным группам населения не одинаковы. Трудоспособным и здоровым гражданам социальная поддержка призвана обеспечить равные возможности включения в систему трудовых отношений, экономическую свободу и свободу предпринимательства в условиях рыночных отношений. Всем нетрудоспособным и социально уязвимым слоям и группам населения (дети, учащиеся, многодетные семьи, инвалиды, пенсионеры) социальная поддержка должна гарантировать установленные законом преимущества и льготы, прямую социальную поддержку, снижение налогов. Эти меры призваны обеспечить минимально необходимые условия и предпосылки жизнедеятельности тем социальным субъектам, которые в силу различных причин, лишены возможности реализовать свой трудовой потенциал.

Социальная поддержка населения в широком смысле слова – это совокупность социально-экономических мероприятий, проводимых государством и обществом и обеспечивающих предоставление оптимальных условий жизни, удовлетворение потребностей, поддержание жизнеобеспечения и деятельного существования личности различным социальным категориям и группам, а так-же совокупность мер, направленных против ситуаций риска в нормальной жизни граждан, таких как болезнь, безработица, старость, смерть кормильца. Она представляет комплекс мер по обеспечению гарантированного государством минимального уровня материальной поддержки социально уязвимых слоев населения в период экономических преобразований.

Социальная политика призвана гарантировать населению минимальный доход, социально защищать население от болезней, инвалидности, безработицы, старости. При этом обеспечение государством минимальных условий жизни касается только тех, кто не может это сделать самостоятельно.

В узком смысле, социальная защита – это система государственной социальной поддержки социально-уязвимых слоев и групп населения.

Исходя из общепринятых характеристик системного подхода, можно отметить специфику системы социальной защиты:

* особая целостность;
* иерархическая сложность (подразумевает содержание федерального, регионального, муниципального уровней);
* социальная, экономическая, политическая открытость (присущ обмен информацией, технологиями, финансовыми и хозяйственными потоками);
* самоуправляемость (наличие нескольких уровней управления);
* наличие индивидуальных характеристик и относительной независимости;
* способность к перестройке уровней функционирования;
* включенность в систему общемировых стандартов социальной защиты;
* способность к внутренней и внешней оценке.

**5.2 Механизмы реализации политики социальной поддержки населения**

Социальная политика государства реализуется через механизм государственных программ социального обеспечения и системы социальных услуг.

Система социальной защиты населения на современном этапе включает в себя:

– социальное обеспечение;

– социальное страхование;

– социальную поддержку (помощь).

Осуществляется социальная защита граждан за счет федерального и местных бюджетов, специально создаваемых фондов социальной поддержки населения, негосударственных фондов.

Основными принципами социальной защиты населения являются гуманность, социальная справедливость, адресность, комплексность, обеспечение прав и свобод личности.

Оказание государственной социальной помощи осуществляется в следующих видах:

1. денежные выплаты (социальные пособия, субсидии, компенсации и другие выплаты);
2. натуральная помощь (топливо, продукты питания, одежда, обувь, медикаменты и другие виды натуральной помощи).

*Социальное обеспечение* – это система создаваемых государством правовых, экономических и организационных мер, которые направлены на компенсацию или минимизацию последствий изменения материального и(или) социального положения граждан, а в случаях, предусмотренных законодательством РФ, иных категорий физических лиц вследствие наступления обстоятельств, признаваемых государством социально значимыми (страховые риски).

*Социальное страхование* – часть государственной системы социальной защиты населения, спецификой которой является страхование работающих граждан от возможного изменения материального и (или) социального положения, в том числе по не зависящим от них обстоятельствам.

Обязательное социальное страхование представляет собой систему создаваемых государством правовых, экономических, организационных мер направленных на компенсацию или минимизацию последствий изменения материального и (или) социального положения работающих граждан, а в случаях, предусмотренных законодательством РФ, иных категорий граждан вследствие признания их безработными, трудового увечья или профессионального заболевания, инвалидности, болезни, травмы, беременности и родов, потери кормильца, а также наступления старости, необходимости получения медицинской помощи, санаторно-курортного лечения и наступления иных установленных страховых рисков, подлежащих обязательному социальному страхованию.

На сегодняшний день в Российской Федерации осуществляется 4 вида обязательного государственного социального страхования:

1. пенсионное страхование;
2. социальное страхование на случай временной нетрудоспособности;
3. социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;
4. медицинское страхование.

Важнейшей составной частью социальной защиты населения является институт органов социальной работы. Цель их деятельности – проведение политики государства, направленной на установление устойчивых и упорядоченных связей между различными уровнями организационной системы, призванной формировать социальные отношения в обществе, обеспечивать граждан потенциальными жизненными благами для удовлетворения их потребностей, развивать экономическую самостоятельность в управлении.

Социальная поддержка может проявляться в самых разнообразных формах: в виде денежной помощи, предоставления материальных благ, бесплатного питания приюта, крова, оказания медицинской, юридической психологической помощи, покровительства, опекунства, усыновления.

В широком смысле слова социально уязвимыми считаются люди, обладающие доходом ниже прожиточного минимума. Строго говоря, при отнесении тех или иных групп людей к категории социально уязвимых следовало бы учитывать не только их текущие денежные доходы, но и денежные сбережения накопленное богатство, так называемый имущественный ценз. Однако, поскольку получить достоверные сведения об имущественном положении людей трудно, приходится использовать в качестве критерия, характеризующего материальное положение человека, его официальные денежные доходы.

В сложившейся практике *социально уязвимыми* считаются семьи с низким денежным доходом на члена семьи (чаще всего это многодетные семьи); семьи, потерявшие кормильца; матери воспитывающие детей в одиночку; инвалиды; престарелые; пенсионеры, получающие недостаточное пособие; студенты, живущие на стипендию; безработные; лица, пострадавшие от стихийных бедствий, политических и социальных конфликтов, незаконного преследования. В ряде случаев к социально уязвимым слоям относят детей. Все эти люди нуждаются в социальной поддержке со стороны общества, властей, правительства.

Необходимость совершенствования системы социальной защиты населения вызвана окончательным переходом к рыночным отношениям в обществе. Реализация стратегических целей, обозначенных в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г., требует достижения социального согласия, содействия развитию механизмов социальной адаптации и социальной поддержки населения, снижения социального неравенства. Институты, обеспечивающие решение данных задач, должны быть направлены на гармонизацию действий рынков, государства, семьи и социальных сетей по повышению уровня и качества жизни населения, созданию в России общества равных возможностей.

Для этого, в свою очередь, потребуется модернизация и развитие сектора социальных услуг, адресных программ для бедных и льготных категорий населения. Необходимо обеспечить формирование системы социальной поддержки и адаптации, отвечающей потребностям современного общества, реализующей, помимо социальной защиты, функции социального развития и создающей доступные механизмы «социального лифта» для всех, в том числе и социально уязвимых, категорий населения. Программы поддержки и социальной адаптации должны быть привязаны к этапам жизненного цикла семьи и гражданина, развиваться на принципах социального контракта, предполагающего взаимные обязательства реципиента и донора, и базироваться на принципах партнерства, раннего выявления и вмешательства в социально опасные и сложные жизненные ситуации, поддающиеся профилактике.

Что касается непосредственно долгосрочной политики в области социальной поддержки населения, то она включает в себя следующие приоритетные направления:

* улучшение социального климата в обществе, снижение бедности и уменьшение дифференциации населения по уровню доходов (основным фактором борьбы с бедностью должны стать высокие темпы экономического роста и, прежде всего, создание эффективных рабочих мест и рост заработной платы, усиление социальной поддержки отдельных категорий граждан, повышение адресности пособий, внедрение системы социальных контрактов по предоставлению социальной помощи, повышение ориентации налоговой системы на проблемы выравнивания уровня доходов)
* улучшение положения детей и поддержка семьи;
* реабилитация и социальная интеграция инвалидов;
* социальное обслуживание лиц старших возрастов;
* развитие сектора негосударственных некоммерческих организаций в сфере оказания социальных услуг;
* формирование эффективной системы социальной поддержки лиц, находящихся в сложной жизненной ситуации, и системы профилактики правонарушений;
* развитие молодежной политики как самостоятельное направление развития институтов поддержки и социальной адаптации населения.

**Задания для повторения материала**

1. Проведите сравнение шведской и американской моделей социальной поддержки населения.

**Модели социальной поддержки населения**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Параметры сравнения | Шведская модель | Американская модель |
| Цель |  |  |
| Ресурсы |  |  |
| Объект |  |  |
| Методы |  |  |
| Эффективность |  |  |
| Примеры |  |  |

2. Охарактеризуйте виды социальной защиты населения, заполнив следующую таблицу:

**Виды социальной защиты**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Вид | Описание | Объект применения | Условия применения |
|  |  |  |  |

**Практические задания**

1. Используя Интернет-ресурсы, проанализируйте опыт зарубежных стран в сфере социальной поддержки.
2. Назовите виды социальной поддержки, которые применялись к вам лично. Проанализируйте их эффективность и необходимость для вас лично.

**Литература по теме**

1. Галаганов, В.П. Организация работы органов социального обеспечения [Текст]: учебное пособие /В.П. Галаганов. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Издательский центр «Академия», 2007. – 176 с.
2. Социальная политика [Текст]: учебник /Под общ. ред. Н.А. Волгина. – 4-е изд., стеореотип. – М.: Издательство «Экзамен», 2008. – 943 с.
3. **Дулясова, М.В. Социальная защита работника: жизнь, здоровье, деловая репутация** [Текст]**: учебное пособие /М.В. Дулясова, Т.Р. Ханнанова. – М.: Экономика, 2008. – 399 с.**
4. **Добромыслов, К.В. Право социального обеспечения** [Текст]**: учебное пособие. Практикум /К.В. Добромыслов, Е.Е. Мачульская. – 2-е изд, перераб. и доп. – М. : Книжный мир, 2009. – 416 с.**
5. **Ершов, В.А. Право социального обеспечения** [Текст]**: учебное пособие /В.А. Ершов, И.А. Толмачев. – М. : ГроссМедиа: РОСБУХ, 2009. – 312 с.**
6. **Никонов, Д.А. Право социального обеспечения** [Текст]**: учебник /Д.А. Никонов, А.В. Стремоухов. – М.: Норма, 2005. – 608 с.**
7. **Право социального обеспечения России** [Текст]**: учебник /М.О. Буянова [и др.]; под ред. К.Н. Гусова. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби; Проспект, 2008. – 640 с.**
8. **Социальное страхование** [Текст]**: учебник /под ред. Н.А. Кричевского. – 2-е изд. – М.: Дашков и К, 2008. – 316 с.**
9. **Федоров, Л.В. Пенсионный фонд Российской Федерации** [Текст]**: учебник /Л.Ф. Федоров. – М.: Дашков и К, 2008. – 396 с.**

**ГЛАВА 6. ГОСУДАРСТВЕННАЯ МОЛОДЕЖНАЯ**

**ПОЛИТИКА**

**6.1 Основные положения и цель государственной молодежной политики**

Государственная молодежная политика является системой формирования приоритетов и мер, направленных на создание условий и возможностей для успешной социализации и эффективной самореализации молодежи, развития ее потенциала в интересах России и, следовательно, на социально-экономическое и культурное развитие в интересах России, обеспечения ее конкурентоспособности в мире и укрепления национальной безопасности государства.

В Российской Федерации государственная молодежная политика (ГМП) формируется и реализуется органами государственной власти и местного самоуправления при участии молодежных и детских общественных объединений, неправительственных организаций и иных юридических и физических лиц, представляющих бизнес.

В России к молодежи относятся граждане в возрасте от 14 до 30 лет. Экономический и социальный совет Организации Объединенных Наций к молоде-жи относит граждан различных стран в возрасте от 15 до 24 лет.

В связи со стремительным старением населения и неблагоприятными демографическими тенденциями сегодняшние 14-30 летние жители России и развитых стран мира станут основными трудовыми ресурсами этих стран, а их трудовая деятельность – главным источником средств для социального обеспечения детей, инвалидов и старшего поколения.

Молодежь – это особая социально-демографическая группа общества с характерными социально-психологическими свойствами, профессиональными и социальными ориентирами, которые определяются уровнем социально-экономического и культурного развития. Она находится на этапе своего социального становления, освоения социальной роли, имеет ограничения в дееспособности по различным сферам участия в жизни общества и пользуется льготами в период становления.

В нашей стране от позиции молодежи в общественно-политической жизни, ее уверенности в завтрашнем дне и активности будет зависеть темп продвижения России по пути демократии и связанных с этим преобразований. Именно молодые люди должны быть готовы к противостоянию политическим манипуляциям и экстремистским призывам, иногда звучащим в стране.

Молодежь как наиболее перспективная социально-возрастная группа населения страны обладает рядом особенностей, которые можно свети к следующим характерным чертам:

* в силу объективных причин российскую молодежь отличает недостаточное формирование ценностных, духовно-нравственных ориентиров и недостаток жизненного опыта, что увеличивает вероятность ошибочного выбора при принятии ею ответственных решений;
* молодежи присуще неполное включение в существующие социально-экономические отношения. Однако именно она в наибольшей степени обеспечивает социальную мобильность и является источником экономической инициативы в государстве;
* молодежь имеет собственные цели и интересы, которые не всегда совпадают с целями и интересами всего общества, особенно той части, которая представляется старшими поколениями.

Молодежь выполняет особые социальные функции в государстве и обществе, наиболее важные из которых:

* наследование достигнутого уровня и обеспечение преемственности путей развития общества и государства, формируя образ будущего и выполняя функцию социального воспроизводства;
* обеспечение инновационного потенциала развития национальной экономики, ее высокотехнологичных отраслей, образования, науки и культуры, являясь наиболее перспективной составляющей человеческих ресурсов общества;
* молодые люди составляют основную, важнейшую часть кадров силовых структур, отвечающих за обеспечение правопорядка и безопасности страны в целом.

Молодежная политика подразумевает социальную деятельность молодежи по управлению развитием социальной сферы общества, направленную на удовлетворение ее интересов и потребностей, на осуществление социальной справедливости.

Как и во всем российском обществе, находящемся в ситуации системного кризиса, в молодежной политике также имеют место кризисные проявления. Но следует отметить тенденцию к преодолению кризиса через адаптивные особенности молодежной политики в современных условиях, поскольку она продолжает свое развитие и получает качественное наполнение.

В регионах-донорах молодежная политика развивается очень активно, в депрессивных регионах – это скорее движение по инерции.

В социологии понятие «молодежная политика» употребляется часто, но мало работ, специально посвященных теоретическому анализу этой категории, ее соотношении с другими сопряженными по тематике понятиями.

В условиях социальной адаптации подрастающего поколения молодежная политика становится и объектом и субъектом общественных преобразований:

* само общество производит молодежную политику, цель которой – создание необходимых социально-экономических, политических, правовых и организационных условий и гарантий для социального становления, развития и усовершенствования, как отдельного молодого человека, так и в целом всего молодого поколения;
* сами молодые люди с целью повышения эффективности их влияния на общественную жизнь стараются объединиться в организации, коалиции, отражающие желание каждого молодого человека к самореализации.

Теоретически молодежная политика может включать в себя весь спектр деятельности государства и общества, направленной на поддержку молодежи (здравоохранение, образование, трудоустройство и занятость, досуг, культура, патриотическое воспитание, социальная помощь, информационная поддержка, жилье и др.). На самом деле к ведению молодежной политики отнесены направления, которые не реализуются более крупными отраслями государства, такими как образование, органы здравоохранения, социальная защита населения, культура, спорт.

Государственная молодежная политика – это конкретные законопроекты, способствующие решению молодежных проблем: трудоустройства, платного образования (его качества, удешевления), жилищных программ, поддержки молодых семей, приход молодежи во власть, поворота СМИ к молодежным проблемам, развитие сферы досуга и отдыха и многих других.

Исходя из основных направлений ГМП, государственная поддержка молодежных и детских объединений осуществляется в соответствии с принципами:

* приоритета общих гуманистических и патриотических ценностей в деятельности молодежных и детских объединений;
* равенства прав на государственную поддержку молодежных и детских объединений, отвечающих требованиям настоящего Федерального закона;
* признания самостоятельности молодежных и детских объединений и их права на участие в определении мер государственной поддержки.

Согласно Федеральному закону, государственная поддержка может быть обеспечена:

* молодежным объединениям граждан в возрасте до 30 лет, объединившимся на основе общности интересов;
* детским объединениям, в которые входят граждане в возрасте до 18 лет и совершеннолетние граждане, объединившиеся для совместной деятельности.

Закреплены следующие виды государственной поддержки молодежных и детских объединений:

* информационное обеспечение и подготовка кадров объединений;
* поддержка проектов (программ) молодежных и детских объединений;
* финансирование мероприятий по поддержке объединений молодежи. Федеральным законом предусмотрено формирование Федерального реестра молодежных и детских объединений, пользующихся государственной поддержкой.

Конституцией и Законами Российской Федерации определен и законодательно обоснован весь комплекс действий молодежи и всех участников, осуществляющих руководство ГМП и направленных на:

* привлечение молодежи к непосредственному участию в формировании и реализации политики и программ, касающихся всего общества, в особенности молодежи;
* обеспечение правовой и социальной защищенности молодых граждан, необходимой для выполнения обусловленных возрастом недостатков их социального статуса;
* предоставление молодому гражданину социальных услуг по обучению, воспитанию, духовному и физическому развитию, профессиональной под-готовке, объем, виды и качество которых обеспечивают всестороннее развитие личности и подготовку к самостоятельной жизни;
* содействие инициативной общественной деятельности в области социального, духовного и физического развития молодежи;
* обеспечение гарантий правовой и социальной защищенности молодых граждан;
* развитие механизмов обеспечения прав молодых граждан во взаимоотношениях с учебно-воспитательными учреждениями;
* обеспечение права молодых граждан на гарантированное получение минимума социальных услуг;
* формирование системы мер по обеспечению экономической самостоятельности и поддержки молодых граждан;
* обеспечение соблюдения прав молодых граждан, установление для них гарантий в сфере труда и занятости, содействие их предпринимательской деятельности;
* создание условий, направленных на физическое и духовное развитие молодежи, предоставление молодым гражданам гарантированного минимума социальных услуг;
* осуществление поддержки молодой семьи, талантливой молодежи, молодежных объединений;
* содействие международным молодежным обменам.

В стратегии государственной молодежной политики, принятой Правительством РФ (Постановление Правительства № 1760-Р от 18 декабря 2006 г.) определено: «Целью государственной молодежной политики является развитие и реализация потенциала молодежи в интересах России».

Государственная молодежная политика (ГМП) разрабатывается и реализуется в Российской Федерации с учетом социально-экономического развития страны на основе следующих принципов:

* выделение приоритетных направлений;
* учет интересов и потребностей различных групп молодежи;
* участие молодых граждан в разработке и реализации приоритетных направлений ГМП;
* взаимодействие государства, институтов гражданского общества и представителей бизнеса;
* информационная открытость;
* независимость оценки результатов Стратегии.

Принятая Стратегия рассматривает приоритетные направления в качестве системных элементов ГМП в России. Проекты, разработанные для их реализации, следует обращать ко всей молодежи России, открывая тем самым возможности для равного участия в них всех молодых людей независимо от пола. Национальности, профессии, места жительства и социального статуса, что предоставит ей те возможности деятельности, которые более всего соответствуют ее интересам.

Государственная молодежная политика призвана интегрировать государственные и негосударственные ресурсы, что предполагает межсекторный характер взаимодействия целей:

* системного вовлечения молодежи в общественную жизнь и развития навыков самостоятельной жизнедеятельности молодых жителей страны, информирования всех молодых людей о возможностях их развития в России и мировом сообществе;
* выявления, продвижения, поддержки активности молодежи и ее достижений в социально-экономической, общественно-политической, творческой и спортивной сферах жизни, что дает возможность молодым людям проявить себя, эффективно реализовать свой потенциал;
* вовлечения в полноценную жизнь молодых людей, которые испытывают проблемы с интеграцией в обществе.

Такая система приоритетных направлений ГМП обеспечит улучшение положения молодых людей, приведет к увеличению их вклада в конкурентоспособность экономики страны.

**6.2 Механизмы реализации государственной молодежной**

**политики в регионах**

Современный этап государственной молодежной политики характеризуется поиском оптимальных подходов к разделению ответственности и полномочий между федеральным центром и регионами. Этот процесс затрагивает не только молодежную политику, но и внутреннюю государственную политику в целом, являясь неотъемлемой частью формирования российской государственной политической системы.

В Указе Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. №803 «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации» под региональной политикой понимается «система целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов станы, а также механизм их реализации». Отмечается, что «регион может совпадать с границами субъекта Российской Федерации, либо объединять территории нескольких субъектов Российской Федерации».

Существуют два основных подхода к пониманию государственной региональной политики:

1. Политика государства в отношении регионов. Исходя их логики этого подхода любую внутреннюю политику государства можно считать региональной, поскольку государство состоит из регионов.

2. Деятельность органов местного самоуправления по проведению государственной политики. В рамках этого подхода федеральный центр понимается как институт, определяющий основы государственной политики, а также полномочия и ответственность субъектов Федерации по ее реализации.

В действующем законодательстве РФ поддерживается тенденция к осуществлению последнего подхода, когда условия и рамки государственной молодежной политики определяются федеральным законодательством, а ее реализация большей частью возлагается на субъекты Федерации.

Под механизмом реализации молодежной политики понимается достаточно устойчивая система взаимодействия государственных и общественных институтов по широкому спектру вопросов в области осуществления молодежной политики для удовлетворения актуальных потребностей общественной системы в ее воспроизводстве и дальнейшем развитии.

Механизмы реализации молодежной политики образуют определенную общую систему, которая способна выполнять регуляторную, конституирующую функцию. В разных обществах система механизмов осуществления молодежной политики приобретает свою качественную специфику, что непосредственно связано с особенностями институциональной структуры, характерной для того или иного государства.

Существуют следующие *особенности конкретных механизмов* реализации молодежной политики на региональном уровне.

В своей законотворческой деятельности регионы ориентируются на федеральный центр, основное государственное законодательство РФ по молодежной политике. В практике своей работы региональные власти опираются на собственные законы о молодежной политике, которые часто представляют собой вполне успешные попытки спроецировать федеральные законы на региональный уровень с учетом региональной специфики. Основными документами, на базе которых осуществляется собственно практическая деятельность молодежной политики, являются целевые программы, комплексные или по отдельным направлениям. Именно программы отражают региональную специфику, приоритеты, объемы финансирования, также специфичные для каждого региона. К минусам *законодательного механизма* относится недостаточная сформированность законодательной базы, особенно в тех регионах, где приняты базовые законы о молодежной политике.

*Организационный механизм* предполагает создание адекватной системы программно-целевого управления молодежной политикой, вертикального и горизонтального управления государственными и общественными структурами. Существует как строгая вертикальная структура «федеральный центр – региональная власть – местная власть», так и горизонтальное взаимодействие «законодательная власть – исполнительная власть», активно подключаются молодежные организации, которые в основном используются как совещательные органы. Структура не является в значительной мере жесткой – специфику привносит и собственно вид политики – молодежная. Чрезмерное ужесточение, особенно горизонтальных связей, создает существенные административные барьеры к участию в управлении собственно представителей молодежи. Необходимо отметить высокие темпы развития организационного механизма в целом, особенно в части включения молодежи в управление – активно идет создание молодежных парламентов, расширение их полномочий и ответственности.

*Финансово-инвестиционный механизм* представляет собой действующую систему финансирования молодежной политики. В этой части в регионах отмечается как сочетание традиционных способов финансирования – бюджетных и внебюджетных, так и освоение новых возможностей привлечения средств и инвестиций – кредиты банков, средств населения за счет жилищных займов, целевые средства от реализации коммерческих проектов. Распределение финансовых ресурсов по направлениям реализации молодежной политики не всегда сопоставимо с актуальностью соответствующих проблем молодежи региона, что, возможно, связано с недостаточным развитием научно-методологического механизма реализации молодежной политики.

Наиболее развитым и перспективным является *программный механизм* осуществления молодежной политики. Программа представляет собой некоторый проект по реализации того или иного направления молодежной политики. Она едина и целостна в своей основе, содержит детальный план мероприятий и бюджет, подчиненный общим целям и задачам. Именно на этом уровне программы реализации молодежной политики обретает собственно практическую направленность и окончательно оформляется как региональная.

Нужно отметить, что за последнее десятилетие молодежная политика заняла прочное место в региональной социальной сфере. Она обрела, с одно стороны, отраслевые очертания:

* во многих регионах работают министерства, имеющие подведомственные учреждения;
* реализуется ряд крупных подпрограмм, проводятся региональные молодежные мероприятия.

С другой стороны, региональная молодежная политика стала по своему характеру межотраслевой в тех направлениях социальной политики, где требовалась координация работы различных отраслей.

Переход к новым условиям хозяйствования и территориального управления определил новый характер организационных вопросов молодежной политики в территориальном аспекте. Основными элементами, составляющими горизонтальную структуру реализации региональной молодежной политики, выступают соответствующие координационно-совещательные органы:

* коллегии министерства молодежи, межведомственные комиссии, экспертно-консультативные советы по основным направлениям региональной молодежной политики;
* молодежные общественные организации.

Важнейшим направлением работы по созданию горизонтальной структуры региональной молодежной политики является целенаправленное формирование многочисленных субъектов молодежной политики различного уровня, создание системы договорных отношений с многообразием организационно-правовых форм и отношений собственности.

В этой связи необходимо четкое разграничение по организационно-правовым подходам к реализации региональной молодежной политики как межотраслевой сферы, с одной стороны, и как самостоятельной отрасли, имеющей свои институты.

Основной предпосылкой в оформлении молодежной политики на региональном уровне послужило создание и деятельность во многих регионах специализированного органа по молодежной политике в системе исполнительной власти (министерство по молодежной политике), который выступил координатором и интегратором государственных и общественных структур.

Главными нерешенными вопросами по проблеме реализации государственной молодежной политики на региональном уровне являются:

* незавершенность и недостаточная определенность процесса формирования самостоятельных структур по работе с молодежью на всех уровнях власти;
* узковедомственный и отраслевой подход в работе с молодежью;
* отсутствие общих подходов;
* нескоординированность деятельности структур по работе с молодежью;
* отсутствие государственных и региональных социальных нормативов и стандартов социальной поддержки молодежи.

**Задания для повторения материала**

1. Дайте определение понятию «молодежь» с точки зрения различных аспектов: правового, социального, экономического, управленческого.
2. Опишите особенности социальной политики государства применительно к молодежи, используя следующую таблицу:

**Особенности социальной политики государства**

**применительно к различным возрастным категориям**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Сравнительная характеристика | Молодежь | Поколение среднего возраста | Пожилые граждане |
| Возрастные ограничения |  |  |  |
| Материальное благополучие |  |  |  |
| Уровень квалификации |  |  |  |
| Опыт |  |  |  |
| Амбициозность,  целеустремленность,  склонность к новаторству |  |  |  |
| Особые качества |  |  |  |
| Приоритетные  направления  государственной  поддержки |  |  |  |

**Практические задания**

1. Подберите нормативно-правовые акты, программы, касающиеся молодежной политики конкретного региона, муниципального образования либо территории. Дайте характеристику основным направлениям молодежной политики данной территории. Оцените эффективность и системность данной политики.
2. Подготовьте эссе на тему «Я – объект (субъект) молодежной политики».

**Литература по теме**

1. Переверзев, М.П. Менеджмент в молодежной политике [Текст]: учеб. пособие /М. Переверзев, З. Калинина; под ред. М. П. Переверзева. – М.: ИНФРА-М, 2007. – 216 с.
2. Переверзев, М.П. Экономические основы работы с молодежью [Текст]: учеб. пособие /М. Переверзев, З. Калинина; под ред. М.П. Переверзева. – М.: ИНФРА-М, 2008. – 208 с.
3. Социальная политика [Текст]: учебник /Под общ. ред. Н.А. Волгина. –3-е изд. – М.: Издательство «Экзамен», 2006. – 734 с.
4. Березутский, Ю.В. Проблемы социальной работы с молодежью [Текст]: учебное пособие /Ю.В. Березутский. – Хабаровск: ДВАГС, 2006. – 213 с.
5. Григорьев, С.И. Социальная работа с молодежью [Текст]: учебник /С.И. Григорьев, Л.Г. Гуслякова, С.А. Гусова. - М.: Гардарики, 2008. – 204 с.
6. Социальная работа с молодежью [Текст]: учебное пособие /под ред. Н.Ф. Басова. - 2-е изд. – М.: Дашков и К, 2009. – 328 с.

***РАЗДЕЛ IV. УПРАВЛЕНИЕ ОТРАСЛЯМИ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ***

**ГЛАВА 7. УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ**

**7.1 Государственная политика в области образования**

**на современном этапе**

***Образование*** — автономная система, имеющая относительную самостоятельность, способная оказывать активное воздействие на функционирование и развитие общества. Как *отрасль социальной сферы* ***образование***– это процесс и результат, система учреждений и государственная политика в области получения гарантированного Конституцией образования. Образование неотъемлемая и важная сфера человеческой деятельности.

*Образовательная политика* государства в самом общем плане представляет собой многообразную деятельность государства по обеспечению функционирования и развитию национальной системы образования. В образовательной политике, как во всякой другой, выделяются несколько аспектов, характеризующих ее различные элементы, взаимосвязи между ними, формы и характер ее осуществления. Среди них особое место занимают: собственно политические, идеологические, социальные, социально-психологические, правовые, моральные, конфессиональные (религиозные), организационно-управленческие, материально-технические, финансово-экономические составляющие образовательной политики.

Образовательная политика государства базируется на ряде принципов, обусловливающих стратегию и тактику образовательной политики на конкретном этапе развития общества и на перспективу.

Данные принципы закреплены в действующем законодательстве, регулирующем различные стороны национальной системы образования, и прежде всего, в конституционных и иных актах, имеющих содержательно-стержневой характер для правового регулирования сферы образования (Закон РФ «Об образовании» в Российской Федерации и др.).

К *принципам образовательной политики* современного российского государства, закрепленным в ст. 2 Закона РФ «Об образовании» – основном системообразующем законодательном акте в сфере образования, относятся:

* гуманистический характер образования, приоритет общечеловеческих ценностей, жизни и здоровья человека, свободного развития личности, воспитание гражданственности, трудолюбия, уважения к правам и свободам человека, любви к окружающей природе, Родине, семье;
* единство федерального культурного и образовательного пространства, включая защиту и развитие системы образования, национальных культур, региональных культурных традиций и особенностей в условиях многонационального государства;
* общедоступность образования, адаптивность системы образования к уровням и особенностям развития и подготовки обучающихся, воспитанников;
* светский характер образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях;
* свобода и плюрализм в образовании;
* демократический, государственно-общественный характер управления образованием и автономность образовательных учреждений.

Государственные гарантии прав граждан РФ в области образования обеспечивают получение бесплатного общего и на конкурсной основе бесплатного профессионального образования в государственных, муниципальных образовательных учреждениях в пределах государственных образовательных стандартов, при условии, что образование данного уровня гражданин получает впервые (Конституция РФ, Закон «Об образовании»).

**7.2 Система организации и управления образованием**

Система образования представляет собой совокупность системы:

1. преемственных образовательных программ и государственных образовательных стандартов различного уровня и направленности;
2. сети реализующих их образовательных учреждений различных организационно-правовых форм, типов и видов;
3. системы органов управления образованием и подведомственных им учреждений и предприятий.

Образовательные программы бывают:

* общеобразовательные (дошкольные, начального общего, основного среднего, среднего общего);
* профессиональные (начальное, среднее, высшее, послевузовское).

Сеть образовательных учреждений включает:

* дошкольные;
* общеобразовательные;
* учреждения начального, среднего, профессионального высшего и послевузовского образования;
* учреждения дополнительного образования взрослых;
* учреждения дополнительного образования детей;
* учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
* специальные (коррекционные) учреждения.

В настоящее время руководство образованием в Российской Федерации на федеральном уровне власти осуществляют [Министерство образования и науки Российской Федерации](http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE_%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%8F_%D0%B8_%D0%BD%D0%B0%D1%83%D0%BA%D0%B8_%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B9_%D0%A4%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8) (Минобрнауки РФ) и подчиненная ему [Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки](http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A4%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B0%D1%8F_%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%B0_%D0%BF%D0%BE_%D0%BD%D0%B0%D0%B4%D0%B7%D0%BE%D1%80%D1%83_%D0%B2_%D1%81%D1%84%D0%B5%D1%80%D0%B5_%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%8F_%D0%B8_%D0%BD%D0%B0%D1%83%D0%BA%D0%B8) (Рособрнадзор). Эта система сложилась в ходе реформы исполнительной власти в [2004 году](http://ru.wikipedia.org/wiki/2004_%D0%B3%D0%BE%D0%B4).

В подчинении Министерства с 2004 года находились два федеральных агентства: *Федеральное агентство по образованию (Рособразование)* (упразднено в 2010 году) и *Федеральное агентство по науке и инновациям (Роснаука)* (упразднено в 2010 году), и две федеральных службы: *Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам (Роспатент)* (выведена из подчинения министерству в 2011 году) и *Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор)*. Из них непосредственно проблемами образования занимались Рособразование и Рособрназдор. В настоящее время в структуре Минобрнауки осталась только одна федеральная служба – Рособрандзор.

Возглавляет Министерство образования и науки Министр образования и науки РФ – [Ливанов, Дмитрий Викторович](http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9B%D0%B8%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2,_%D0%94%D0%BC%D0%B8%D1%82%D1%80%D0%B8%D0%B9_%D0%92%D0%B8%D0%BA%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%87) ([21 мая](http://ru.wikipedia.org/wiki/21_%D0%BC%D0%B0%D1%8F) [2012](http://ru.wikipedia.org/wiki/2012) – н/в).

**Ведомственными органами управления** образованием являются различные подразделения соответствующих ведомств (главные управления, отделы и др.). Они могут быть специализированными и управлять подведомственными образовательными учреждениями либо осуществлять такие функции наряду с другими функциями.

**В субъектах Федерации** управление образованием осуществляют: в республиках – соответствующие министерства или комитеты, в других субъектах Федерации – департаменты, главные управления, отделы образования. Их компетенция аналогична компетенции Минобразования России, но осуществляется с учетом масштабов их деятельности и региональных особенностей.

Управление образованием — это целенаправленная деятельность всех субъектов по обеспечению становления, оптимального функционирования и обязательного развития каждого образовательного учреждения, всех звеньев и системы образования в целом.

Учредителями образовательных учреждений могут быть:

* органы государственной власти, местного самоуправления;
* отечественные, иностранные предприятия и частные фонды, граждане РФ и других государств;
* общественные и религиозные организации, зарегистрированные на территории РФ, а так же допускается совместное учредительство.

Рассмотрим функции органов управления на соответствующих уровнях.

Федеральные органы государственной власти и управления формируют и осуществляют федеральную политику в области образования; разрабатывают и реализуют программы развития образования; формируют органы управления образованием; устанавливают порядок создания, реорганизации и ликвидации учреждений, аттестации и государственной аккредитации учреждений, кадров; ежегодно устанавливают долю федерального дохода на нужды образования и др.

Органы управления образованием субъектов РФ осуществляют политику в области образования, обеспечивают доступность и обязательность основного общего образования, формируют расходы на образование, устанавливают местные налоги на цели образования, нормативы финансирования и др.

На местном уровне реализуются права граждан на получение обязательного основного общего образования; формируются местные бюджеты и фонды развития образования; принимается решение о создании, реорганизации, ликвидации муниципальных образовательных учреждений и т.д.

Управление государственными, муниципальными образовательными учреждениями осуществляются в соответствии с законодательством РФ и уставом учреждения. Общее руководство учреждения осуществляет совет образовательного учреждения. Управление негосударственным образовательным учреждением осуществляет непосредственно его учредитель или попечительский совет, формируемый учредителем.

На ведение образовательной деятельности необходимо получение лицензии. Она выдается государственным органом управления образованием или органом местного самоуправления на основе заключения экспертной комиссии, создаваемой этими органами.

Право образовательного учреждения на выдачу выпускникам документа государственного образца о соответствующем уровне образования возникает после его государственной аккредитации. Она проводится федеральными и ведомственными государственными органами управления образованием и удостоверяется свидетельством о государственной аккредитации, подтверждающим государственный статус учреждения, соответствие качества выпускников требованиям государственных образовательных стандартов.

Аттестация образовательного учреждения проводится один раз в 5 лет. Ее целью служит установление соответствия содержания и качества требованиям государственных стандартов. Основанием для отказа в государственной аккредитации может быть несоответствие заявленных в учредительных документах типа, вида, категории образовательного учреждения требованиям и критериям, предъявляемым к ним.

Финансирование образования осуществляется либо из государственного (основные вузы страны), либо муниципального (важные для города), либо отраслевого (например, институт торговли, транспорта и т.д.) бюджета. Законом «Об образовании» предусматривается оговоренный минимум его финансирования из государственного бюджета.

Государство должно гарантировать ежегодное выделение финансовых средств на нужды образования в размере не менее 10% национального дохода. Доля расходов на финансирование высшего профессионального образования не может составлять менее 3% расходной части федерального бюджета.

Образовательные учреждения могут оказывать платные дополнительные образовательные услуги, не предусмотренные соответствующими программами и государственными стандартами. Такая деятельность не относится к предпринимательству. Доходы от такой деятельности реинвестируются в образовательное учреждение по его усмотрению.

Параллельно с реформированием системы финансирования происходит естественный прогрессивный процесс по внедрению передовых образовательных технологий, что особенно наглядно можно проследить на школьном обучении (общеобразовательные и авторские школы, гимназии, авторские предметные программы). Аналогично модернизируются образовательные процессы в колледжах, лицеях, вузах: вводится бакалавриат и магистратура, ищутся варианты оптимизации сроков обучения по специальностям, создаются новые модели управления вузами и т.д.

**7.3 Проблемы управления образованием**

В настоящее время система управления образованием уже не соответствует современным задачам его развития: отсутствуют механизмы, компенсирующие неравные возможности регионов в финансировании образования, способствующие эффективному использованию бюджетных средств и привлечению внебюджетных, обеспечивающие прозрачность финансирования и оптимальность использования ограниченных ресурсов.

Реформы, проводимые в последние годы в системе образования, требуют совершенствования управленческой деятельности, нацеленной на развитие системы с помощью специальных форм, методов и средств, дающих возможность поднять на должный уровень эффективность образовательного процесса.

Для преодоления трудностей и пробелов в управлении российским образованием представляется необходимым:

* осуществление организационно-экономической реформы системы образования как стержня всех предлагаемых преобразований;
* разработка и внедрение образовательных программ, соответствующих методике обучения, учебной литературы, ориентированных на обеспечение социализации детей, подростков и молодежи, усиление личностного компонента образования и развитие продуктивного мышления, в том числе для детей, принадлежащих к группам риска (отставания развития, дети без попечения родителей, безнадзорные дети);
* развитие и внедрение систем лицензирования, аттестации, оценки качества программного и учебно-методического обеспечения, сертификации различных средств обучения и контроля, технологий оценки и контроля качества образования (в том числе тестирования);
* разработка и внедрение новых схем бюджетного финансирования на основе нормативного финансирования и целевого заказа, обеспечивающих эффективность распределения и использования бюджетных средств, гарантирующих доступность образования в регионах России по всем типам образовательных учреждений вне зависимости от уровня образовательной ступени и формы собственности;
* разработка и внедрение механизма поддержки региональных образовательных систем со стороны федерального центра с целью обеспечения равного доступа к образованию;
* разработка федеральных образовательных стандартов;
* разработка механизмов, нормативной базы и вариативных образовательных программ привлечения дополнительных внебюджетных и бюджетных источников финансирования;
* разработка и внедрение системы национальной статистики и национального мониторинга системы образования, позволяющей оперативно анализировать состояние образования и прогнозировать его развитие;
* переориентация начального профессионального образования на подготовку специалистов по заказам региональных и федеральных органов власти с учетом конъюнктуры, складывающейся на региональном и федеральном рынках труда, обеспечивающую профессиональную и социальную мобильность выпускников;
* создание современной системы подготовки педагогического корпуса и административных работников всех уровней, обеспечивающих обновление содержания образования и эффективное управление его качеством;
* создание рынка образовательных услуг, усиление конкурентных механизмов развития образования.

**Задания для повторения материала**

1. Перечислите основные принципы государственной политики в сфере образования. Опишите действие этих принципов с приведением конкретных примеров.
2. Охарактеризуйте основы государственной политики в сфере образования.
3. Назовите основные проблемы реализации механизмов регулирования сферы образования.

**Практические задания**

1. Используя статистические показатели развития конкретной области, проанализируйте структуру рынка образовательных услуг в регионе, охарактеризуйте его по различным признакам, оцените уровень развития по сравнению с другими регионами.
2. Используя Интернет-ресурсы, проанализируйте конкретные программы в сфере образования, реализуемые на территории России, а также в других странах, сравните их, оцените эффективность.

**Литература по теме**

1. Рынок труда и рынок образовательных услуг в субъектах Российской Федерации [Текст] /В.Н. Васильев и др. – М.: Техносфера, 2007. – 675 с.
2. Горшков, М.К. Национальный проект «Образование»: оценки экспертов и позиция населения [Текст] /М.К. Горшков, Ф.Э. Щереги. – М.: ЦСП, 2008. – 464 с.
3. Социальная политика [Текст]: учебник /Под общ. ред. Н. А. Волгина. – М.: Издательство «Экзамен», 2008. – 943 с.

**ГЛАВА 8. УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ**

**8.1 Характеристика системы здравоохранения**

**в Российской Федерации**

В конституции РФ и в нормах международного права закреплено право каждого человека на жизнь. С этим правом связаны другие права человека и гражданина, включая право на охрану здоровья.

Под ***охраной здоровья*** понимается совокупность различных мер государства, направленных на сохранение и укрепление физического и психического здоровья человека, поддержание его долголетней и активной жизни, предоставление ему медицинской помощи в случае утраты здоровья.

***Управление здравоохранением*** – система целенаправленных действий органов государства по обеспечению доступности и качества медицинской помощи, оздоровлению населения посредством широких социально-политических мероприятий, профилактике заболеваний, развитию первичных звеньев здравоохранения, активному участию широких общественных кругов, местных организаций и сообществ в реализации оздоровительных программ и дальнейшем совершенствовании здравоохранения.

Соблюдение конституционных гарантий по оказанию медицинской помощи и созданию благоприятных санитарно-эпидемиологических условий жизнедеятельности населения предполагает структурные преобразования в системе здравоохранения, предусматривающие:

* новые подходы к принятию политических решений и формировании бюджетов всех уровней с учетом приоритетности задач охраны здоровья населения;
* формирование новой нормативно-правовой базы деятельности учреждений здравоохранения в условиях рыночной экономики;
* приоритетность в системе здравоохранения профилактических мероприятий по снижению заболеваемости и смертности населения, угроз возникновения эпидемий;
* защиту прав пациента на получение своевременной и качественной медицинской помощи как исходное условие формирования здорового образа жизни.

Конституция РФ определяет здравоохранение как предмет совместного ведения РФ и ее субъектов. В соответствии с этим система управления здравоохранением носит иерархический характер. Основной объем массовых видов медицинской помощи населению оказывается на муниципальном уровне.

Структура системы здравоохранения на территории муниципального образования представлена на рис. 5.



Рисунок 5 – Система здравоохранения на территории муниципального образования

К учреждениям здравоохранения относятся стационарные и амбулаторные учреждения следующих типов:

* лечебно-профилактические;
* аптечные;
* санитарно-профилактические;
* судебно-медицинские.

В соответствии с системой здравоохранения они подразделяются на три категории:

* государственные (федеральные и субъектов Федерации): призваны оказывать бесплатную медицинскую помощь, но на основе договоров могут оказывать платные медицинские услуги. Находятся в ведении вышестоящих органов управления здравоохранением (ОУЗ), которые назначают, освобождают от должности их руководителей;
* муниципальные (подконтрольны органам управления здравоохранением в вопросах качества обслуживания, соблюдения общих для всех учреждений правовых актов);
* частные (подконтрольны органам управления здравоохранением).

Для осуществления деятельности необходимо получить лицензию на избранный вид деятельности, которая выдается лицензионными комиссиями, созданными государственными органами субъектов или по их поручению администрацией местного самоуправления на основе сертификата соответствия условий деятельности установленным стандартам.

Медицинское вмешательство производится с согласия гражданина (исключение составляют освидетельствование и госпитализация лиц, страдающих тяжелыми психическими расстройствами).

Особые обстоятельства:

* если больной не может выразить свою волю, вопрос решает консилиум, лечащий врач;
* за лиц, не достигших 15 лет, и недееспособных согласие дают их законные представители. Обязанности граждан:
* проходить медицинское обследование при заражении определенными болезнями, при призыве в армию, поступлении на некоторые виды работ;
* проходить вакцинацию;
* проходить рентгеновское обследование при заболевании туберкулезом.

Специальным законом предусмотрены государственные гарантии по профилактике, предоставлению всех видов медицинской помощи ВИЧ-инфицированным.

Госсанэпидемнадзор осуществляет деятельность по предупреждению, выявлению нарушений законодательства в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Государственный надзор осуществляется Государственной санитарно-эпидемиологической службой РФ (система органов и учреждений), которая участвует в формировании государственной политики в этой сфере; разрабатывает санитарные правила, нормы и гигиенические нормативы; осуществляет предварительный контроль, результатом которого является дача согласия на то или иное решение вопроса либо заключения по его проекту; надзор за соблюдением санитарного законодательства (возможно применение мер административного принуждения).

Для выполнения этих полномочий должностные лица службы наделены широкими полномочиями (изымать образцы, требовать проведения гигиенических мероприятий и др.).

*Основными принципами охраны здоровья* граждан являются:

1) соблюдение прав человека и гражданина в области охраны здоровья и обеспечение связанных с этими правами государственных гарантий;

2) приоритет профилактических мер в области охраны здоровья граждан;

3) доступность медико-социальной помощи;

4) социальная защищенность граждан в случае утраты здоровья;

5) ответственность органов государственной власти и управления, предприятий, учреждений и организаций независимо от формы собственности, должностных лиц за обеспечение прав граждан в области охраны здоровья.

**8.2 Финансирование здравоохранения**

Источниками финансирования здравоохранения являются:

* государственный (муниципальный) бюджет,
* фонд обязательного медицинского страхования,
* добровольное медицинское страхование,
* средства пациента.

За *счет бюджетных средств* оплачивается гарантированный объем бесплатной медицинской помощи при сохранении ее общедоступности для всех граждан. Такую медицинскую помощь называют социальной медицинской помощью, таким образом отделив её от платной медицинской помощи. Так за счет бюджетных средств финансируются

* первичная медико-санитарная помощь;
* скорая медицинская помощь;
* специализированная медицинская помощь;
* медико-социальная помощь гражданам, страдающим социально значимыми заболеваниями;
* медико-социальная помощь гражданам, страдающим заболеваниями, предоставляющими опасность для окружающих.

*Система обязательного медицинского страхования* состоит в бесплатном предоставлении гражданам за счет средств государственного внебюджетного фонда обязательного медицинского страхования (ФОМС) определенного набора медицинских услуг. Этот набор определяется в перечнях, утверждаемых органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления (региональные и муниципальные программы обязательного медицинского страхования). Источником средств ФОМС являются страховые взносы, уплачиваемые работодателями за своих работников в составе единого социального налога. Нормативы взносов устанавливаются федеральным законом. За неработающее население страховые взносы до недавнего времени выплачивались из местных бюджетов, причем муниципальные образования были крупными должниками ФОМС. Затем эти функции были переданы органам государственной власти субъектов и органам Пенсионного фонда РФ. Страховые организации, в распоряжении которых поступают средства ФОМС, заключают договоры с лечебно-профилактическими учреждениями и оплачивают оказанные ими медицинские услуги уже фактически пролеченному количеству пациентов и характеру оказанных услуг: Таким образом, пациент, имеющий полис обязательного медицинского страхования, в принципе имеет возможность выбора между лечебно-профилактическими учреждениями, что позволяет создать конкурентную среду в медицинском обслуживании и повысить его качество. Фактически система обязательного медицинского страхования работает неустойчиво и нуждается в серьезном реформировании.

*Договор добровольного медицинского страхования* может быть заключен со страховой организацией гражданином, желающим бесплатно получать отдельные дополнительные медицинские услуги, не включенные в региональные и муниципальные программы обязательного медицинского страхования.

Остальные медицинские услуги оказываются на *платной основе*, причем органы местного самоуправления утверждают цены и тарифы на услуги, оказываемые муниципальными лечебно-профилактическими учреждениями. Они устанавливаются с учетом специфики муниципальных организаций здравоохранения, оказываемых ими услуг, структуры потребностей в них населения, местных особенностей и других факторов.

*Платными* могут быть услуги в виде профилактической, лечебно-диагностической, реабилитационной, протезно-ортопедической и зубопротезной помощи. Они осуществляются по договорам с гражданами или организациями. Государство контролирует качество их выполнения, правильность взимания платы. Предприятия и учреждения здравоохранения могут выполнять свои функции только при наличии лицензии на избранный вид деятельности.

Лицензии выдаются на основе сертификата соответствия условий их деятельности установленным стандартам специальными комиссиями, создаваемыми органами государственного управления субъекта РФ или местной администрацией по их поручению.

В качестве *дополнительных источников финансирования* муниципального здравоохранения могут рассматриваться доходы от ценных бумаг, банковские и другие кредиты, безвозмездные и благотворительные взносы и пожертвования и иные источники, не запрещенные законодательством РФ.

**8.3 Органы управления здравоохранением**

Охрана здоровья людей – сфера государственно-управленческой деятельности в этой области.

Система органов, осуществляющих управление здравоохранением:

1. Президент и Правительство РФ (осуществляют общее руководство): Правительство РФ утверждает, финансирует программы по развитию здравоохранения, координирует деятельность учреждений и организаций в области охраны здоровья;
2. Министерство здравоохранения РФ (Минздрав): в его компетенцию входят разработка государственной политики, нормативов и стандартов; организация оказания медицинской помощи населению; осуществление госсанэпидемнадзора, лицензирования; выдача разрешений; развитие сети санаторно-курортных учреждений и др.;
3. органы управления здравоохранением субъектов Федерации, помимо тех же полномочий, что и у Минздрава, осуществляют меры по развитию сети учреждений на соответствующей территории, по спасению жизни людей и защиты их здоровья в чрезвычайных ситуациях; выдают разрешения на применение новых методов диагностики, лицензии;
4. другие органы, имеющие в своем ведении учреждения здравоохранения (Минобороны, МВД, ФСБ и др.).

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 31.05.2012 № 533 «О некоторых вопросах организации деятельности Министерства здравоохранения Российской Федерации, Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и Федерального медико-биологического агентства» Министерство здравоохранения Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, обращения лекарственных средств, обеспечения их качества и безопасности, медицинской помощи и медицинской реабилитации, фармацевтической деятельности, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, медико-санитарного обеспечения работников отдельных отраслей экономики с особо опасными условиями труда, медико-биологической оценки воздействия на организм человека особо опасных факторов физической и химической природы, а также по управлению государственным имуществом в сфере здравоохранения, оказанию государственных услуг, включая оказание высокотехнологичной медицинской помощи и проведение судебно-медицинских и судебно-психиатрических экспертиз.

Возглавляет Министерство здравоохранения РФ министр. Указом Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 650 Министром здравоохранения Российской Федерации назначена Скворцова Вероника Игоревна.

В состав Министерства входят следующие департаменты:

* [Департамент медицинской профилактики, скорой, первичной медико-санитарной помощи и санаторно-курортного дела](https://www.rosminzdrav.ru/ministry/61/3)
* [Департамент специализированной медицинской помощи и медицинской реабилитации](https://www.rosminzdrav.ru/ministry/61/4)
* [Департамент медицинской помощи детям и службы родовспоможения](https://www.rosminzdrav.ru/ministry/61/5)
* [Департамент медицинского образования и кадровой политики в здравоохранении](https://www.rosminzdrav.ru/ministry/61/19)
* [Департамент охраны здоровья и санитарно-эпидемиологического благополучия человека](https://www.rosminzdrav.ru/ministry/61/18)
* [Департамент государственного регулирования обращения лекарственных средств](https://www.rosminzdrav.ru/ministry/61/11)
* [Департамент лекарственного обеспечения и регулирования обращения медицинских изделий](https://www.rosminzdrav.ru/ministry/61/10)
* [Департамент анализа, прогноза и инновационного развития здравоохранения](https://www.rosminzdrav.ru/ministry/61/22)
* [Департамент научного проектирования](https://www.rosminzdrav.ru/ministry/61/23)
* [Департамент информационных технологий и связи](https://www.rosminzdrav.ru/ministry/61/13)
* [Департамент имущественного комплекса](https://www.rosminzdrav.ru/ministry/61/12)
* [Департамент международного сотрудничества и связей с общественностью](https://www.rosminzdrav.ru/ministry/61/6)
* [Финансово-экономический департамент](https://www.rosminzdrav.ru/ministry/61/1)
* [Департамент управления делами и кадров](https://www.rosminzdrav.ru/ministry/61/0)
* [Департамент учетной политики и контроля](https://www.rosminzdrav.ru/ministry/61/20)
* [Правовой департамент](https://www.rosminzdrav.ru/ministry/61/7)

Систему Министерства здравоохранения составляют территориальные органы, государственные учреждения здравоохранения (лечебно-профилактические, научно-исследовательские, образовательные, фармацевтические, судебно-медицинские, санаторно-курортные), а также органы санитарно-эпидемиологической службы.

Основные функции Минздрава: разработка основ государственной политики в области здравоохранения; организация оказания медицинской помощи населению; осуществление государственного санитарно-эпидемиологического надзора; координация работы медицинских учреждений различного подчинения и форм собственности (например, частная медицина); разработка нормативов и стандартов медицинской помощи, фармацевтической деятельности и т.п. и контроль за их соблюдением, охрана здоровья матери и ребенка.

При этом обеспечивается профилактика заболеваний, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, медицинское страхование, внедрение достижений науки и техники в медицинскую практику.

К деятельности в области здравоохранения примыкает организация физической культуры и спорта, входящая в компетенцию *Государственного комитета РФ по физической культуре и туризму (ГКФТ России).* Он, в частности, разрабатывает и реализует государственные программы по оздоровлению населения средствами физической культуры и туризма, по развитию курортного комплекса, по координации физкультурно-спортивной работы среди инвалидов, контролирует состояние использования и охраны природных ресурсов лечебного характера.

**8.4 Проблемы управления здравоохранением и**

**направления реформирования**

Здравоохранение следует рассматривать как общественную функциональную систему, весь комплекс государственных, коллективно-групповых и личных мероприятий, направленных на защиту жизни, здоровья каждого человека и всего населения, включающий все элементы окружающей природной и социальной среды, в том числе и системы непосредственного жизнеобеспечения, а также образ и условия жизни населения, уровень его образования и культуры – все то, что способствует жизни и здоровью, максимальному продлению активной творческой жизни человека. При таком подходе к системе здравоохранения в качестве результата функционирования всего медицинского комплекса с демографической точки зрения рассматривается совокупность показателей, отражающих сложившийся уровень заболеваемости и смертности. Система общественного здравоохранения, в первую очередь, должна соответствовать этому уровню. Таким образом, формирование системы здравоохранения необходимо осуществлять на основе приоритетов в охране здоровья, отражающих демографические аспекты и структуру заболеваемости.

По прогнозным данным Всемирной организации здравоохранения смертность в России вследствие болезней до 2015 года может составить 4 млн. жизней наших граждан и принести государству потери в 300 млрд. долларов. Россия находится на 134-м месте в мире по продолжительности жизни мужчин, граждане Российской Федерации живут почти на 20 лет меньше, чем американцы, французы или японцы. Несмотря на то, что с 1998 года Правительство Российской Федерации ежегодно утверждает Программу государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи, ее объемы на местах не соблюдались. Сокращение услуг в стационарах без соответствующего развития амбулаторно-поликлинического лечения уменьшало возможность граждан получать медицинскую помощь. Особенно это отразилось на жителях отдаленных территорий и села.

Основной *целью политики в области здравоохранения* является создание условий для сохранения и роста численности населения области, повышения качества населения с разработкой и реализацией мер по охране здоровья и профилактике заболеваний, сохранению и укреплению психического здоровья, улучшению психологического состояния населения.

Для создания таких условий требуется проведение следующих действий:

* усовершенствовать нормативно-правовую базу для оптимизации функционирования отраслей социальной сферы;
* разработать и начать реализацию демографической программы области, определяющей пути и способы улучшения демографической ситуации;
* провести оптимизацию региональной системы здравоохранения на основе обязательного медицинского страхования, оптимального внедрения ресурсосберегающих технологий; повышения эффективности использования ресурсов системы здравоохранения, обеспечивая доступность и качество медицинской помощи для широких слоев населения;
* сформировать систему профилактики и предотвращения распространения социально опасных заболеваний и создать ее нормативное обеспечение;
* разработать программу поддержки молодых семей, включая содействие в трудоустройстве, организации бизнеса, решении жилищных проблем (на основе долгосрочного кредитования, развития ипотеки и др.), оказание психолого-педагогической поддержки семьям (уделяя особое внимание молодым и многодетным семьям);
* сформировать систему поэтапного увеличения количества дошкольных учреждений на основе частно-государственного партнерства;
* сформировать комфортную среду жизнедеятельности пожилых граждан, ветеранов и инвалидов на основе развития региональной системы реабилитации инвалидов, организации в лечебных учреждениях отделений для пожилых и престарелых граждан и т. д.;
* разработать региональную программу медицинского обслуживания сельского населения, развивать службы врачей общей практики;
* повысить эффективность пропаганды здорового образа жизни, создавать условия для развития массового спорта;
* создать систему контроля по качеству предоставляемых медицинских услуг, фармацевтической и медицинской продукции;
* совершенствовать систему комплексного экологического мониторинга и организационный механизм охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

**Задания для повторения материала**

1. Охарактеризуйте основные проблемы в управлении здравоохранением. В чем, по-вашему, причина их возникновения?

2. Перечислите основные функции в сфере здравоохранения для различных уровней власти.

**Функции управления в сфере здравоохранения**

|  |  |
| --- | --- |
| Уровень управления | Функции управления в сфере здравоохранения |
| Федеральный |  |
| Региональный |  |
| Местный |  |

**Практические задания**

1. Используя статистические показатели развития конкретной области проанализируйте структуру рынка услуг в сфере здравоохранения в регионе, охарактеризуйте его по различным признакам, оцените уровень развития по сравнению с другими регионами.
2. Используя Интернет-ресурсы, проанализируйте конкретные программы в сфере здравоохранения, реализуемые на территории России, а также в других странах, сравните их, оцените эффективность.

**Литература по теме**

1. Социальная политика [Текст]: учебник /Под общ. ред. Н.А. Волгина. – М.: Издательство «Экзамен», 2008. – 943 с.
2. Райзберг, Б.А. Российское здравоохранение: вхождение в рынок [Текст] /Б.А. Райзберг, Н.Н. Кузьмина, Ю.П. Шиленко. – М.: Росспоресс, 2000. – 115 с.
3. Управление и экономика здравоохранения [Текст]: учебное пособие для вузов /Под ред. А.И. Вялкова. – М.: ГЭОТАР-Медиа, 2009. – 664 с

**ГЛАВА 9. УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ**

**9.1 Особенности сферы культуры**

**Культура** – это исторически сложившийся уровень развития общества, выраженный в типах и формах реализации творческих сил и способностей человека, а также в создаваемых людьми культурных ценностях. Отрасль культуры призвана сохранять исторические, национальные памятники культуры, пополнять копилку культурных достижений в области литературы, искусства, художественного творчества, музыки, живописи, скульптуры, зодчества, приобщать людей к творениям культуры, воспитывать культурного человека, проводить исследования в области культуры.

Культурная деятельность – это сохранение, создание, распространение и освоение культурных ценностей; обеспечение конституционного права граждан на доступ к культурным ценностям.

***Культурные ценности*** – нравственные и эстетические идеалы, нормы и образцы поведения, языки, диалекты и говоры, национальные традиции и обычаи, мир символики, исторические топонимы, фольклор, художественные промыслы и ремесла, произведения культуры и искусства, результаты и методы научных исследований культурной деятельности, имеющие историко-культурную значимость здания, сооружения, предметы и технологии, уникальные в историко-культурном отношении территории и объекты.

***Культурное наследие*** – это материальные и духовные ценности, созданные в прошлом, а также памятники и историко-культурные территории и объекты, значимые для сохранения и развития самобытности народов, их вклада в мировую цивилизацию. Культурное наследие народов РФ, в том числе культурные ценности, хранящиеся в фондах государственных и муниципальных музеев, архивов и библиотек, картинных галерей, в ассортиментных кабинетах предприятий художественной промышленности и традиционных народных промыслов, включая помещения и здания, где они расположены, не подлежат приватизации. Приватизация других объектов культуры допускается в порядке, устанавливаемом федеральным законодательством при условии сохранения культурной деятельности в качестве основного вида деятельности, сохранения профильных услуг, организации обслуживания льготных категорий населения.

***Культурные блага*** – услуги, предоставляемые юридическими и физическими лицами для удовлетворения гражданами своих культурных потребностей.

***Культурная деятельность*** – деятельность по сохранению, созданию, распространению и освоению культурных ценностей.

К отрасли культуры относятся разнообразные организации и виды деятельности (рис. 6).

Культурно-просветительная деятельность

Библиотечное дело

Музейное дело

Театрально-концертная деятельность

**Сфера культуры**

Цирковая деятельность

Декоративно-прикладное

искусство

Историко-архивная деятельность

Радио и телевидение

Краеведение

Кино- и видеопроизводство

Изобразительные

искусства

Содержание и реставрация памятников

истории и культуры

Рисунок 6 – Состав сферы культуры

9.2 Организационно-правовая система государственного управления культурой

Культура – многозначная социальная категория, в наиболее распространенном понимании относящаяся к сфере духовной жизни людей. Именно в подобном смысле она трактуется действующим российским законодательством, в частности – Законом Российской Федерации от 9 октября 1992 года «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» (с 1 января 2014 года вступает в силу Федеральный закон 63-ФЗ от 22 апреля 2013 года «О внесении изменений в закон Российской Федерации «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» и статьи 9 и 12.1 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

Важное значение для управления в области культуры имеет Федеральный закон «О средствах массовой информации».

Политика государства в области культурного развития реализуется практически в деятельности соответствующих субъектов исполнительной власти. При этом к ведению Российской Федерации в лице се органов относится установление основ федеральной политики и федеральных программ в области культурного развития, а к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов – общие вопросы культуры (ст. 71-72 Конституции Российской Федерации). Федеральные органы исполнительной власти осуществляют прямое финансирование организаций культуры, находящихся в федеральном ведении, координируют внешнюю политику в области культурного сотрудничества, регулируют вывоз и ввоз культурных ценностей, создают и ведут Свод памятников истории и культуры Российской Федерации и т.д. Правительство Российской Федерации обеспечивает государственную поддержку развития культуры и сохранение особо ценных объектов культурного наследия общегосударственного значения, обеспечивает доступность для граждан культурной деятельности и культурных ценностей, организует выявление, учет и охрану памятников культуры. В аппарате Правительства функционирует Департамент культуры.

Исполнительные органы субъектов Российской Федерации участвуют в определении республиканской и культурной территориальной политики, формируют территориальные и иные обманы государственного регулирования культурной деятельности, создают организации культуры соответствующего подчинения и т.п.

Управленческая деятельность в сфере культуры практически осуществляется системой федеральных и иных органов исполнительной власти, каждый из которых реализует свою компетенцию на определенных участках культурного строительства: собственно культура; печать; кинематография; телевидение и радиовещание.

9.3 Органы управления в области культуры

Управление культурой осуществляют:

Министерство культуры РФ:

* реализует государственную политику в области культуры, искусства, охраны и использования историко-культурного наследия;
* координирует международные культурные связи;
* обеспечивает государственную поддержку профессионального искусства;
* организует государственную экспертизу программ и проектов разного уровня в сфере культуры;
* ведет учет историко-культурного наследия;
* руководит учреждениями, находящимися в его ведении;
* приобретает произведения искусства;
* организует выставки, конкурсы;
* участвует в реституции культурных ценностей;
* во взаимодействии с ГТК осуществляет функции по сохранению культурных ценностей (составляет перечень ценностей, подлежащих ввозу-вывозу, выдает свидетельства на право вывоза, регистрирует ввозимые ценности);
* в сфере кинематографии: разрабатывает федеральные программы, оказывает финансовую поддержку производству и прокату отечественных фильмов, выдает прокатные удостоверения, ведет Государственный регистр кино- и видеофильмов.
* Министерство РФ по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций:
* регулирует производство и распространение аудио- и видеопродукции;
* регистрирует и осуществляет лицензирование в сфере своей деятельности (напр., для полиграфических предприятий);
* разрабатывает и реализует государственную политику в сфере рекламы, ее распространения;
* осуществляет мероприятия по стандартизации и сертификации технической базы в этой сфере;
* ведет единые общероссийские реестры СМИ и массовых коммуникаций.

Орган исполнительной власти субъектов Федерации:

* разрабатывает территориальные и иные программы сохранения и развития культуры;
* ведет статистический учет в области культуры.
* Органы местного самоуправления:
* создают условия для деятельности муниципальных учреждений культуры, СМИ, организации зрелищных мероприятий;
* организуют строительство муниципальных учреждений культуры;
* регулируют работу местных радио- и телестудий, периодических изданий.

**9.4 Цели и направления культурной политики**

В культурной политике России в общетеоретическом плане представление о должном сегодня уже меняется. Это происходит во многом в силу перехода к современным научным представлениям о сущности культуры, учитывающим актуализацию ее роли в жизни современного общества, видения культуры не как отдельного сектора, а как явления, которое распространяется на все общество, рассматриваемое с точки зрения качества его жизнедеятельности.

Практическая реализация современных принципов и целей культурной политике в России встречается с множеством трудностей. Необходимо подчеркнуть значительную сложность характера изменений российской национальной культуры. Позитивные перемены противоречивы и зависят от ее освобождения от идеологического диктата, получения художниками невиданной свободы творчества, усиления интенсивности культурного обмена, децентрализации управления процессом создания, распространения, потребления духовно-культурных ценностей. Такого рода перемены не снимают острейшего вопроса о кризисном состоянии культуры, которое выражается в информационной и культурной изоляции ряда регионов, ухудшающемся состоянии материальной базы культуры и сохранности недвижимых памятников, музейных экспонатов и архивных фондов, сокращении кадрового потенциала работников и оттоке в другие сектора, миграции за рубеж. Цена реформ оказалась слишком велика, она привела к отчужденности многих людей от богатства национальной культуры, закрыла социально-экономические возможности духовного воспроизводства различных субъектов деятельности, привела к утрате ряда позиций в управлении культурной жизнью страны.

Национальное культурное проявление как императив развития остро ставит вопрос о сохранении глубинных основ и уникального своеобразия российской культуры. Это не просто теоретический или идеологический вопрос. Его практическое значение связано с выбором действий, позволяющих преодолеть нестабильность социокультурной ситуации. Перед вызовами новых глобальных тенденций Россия должна активнее продвигать на международной арене стратегию защиты своей культурной самобытности, включающую реализацию принципов суверенитета, равенства культур, защиту культурного разнообразия, сохранение наследия.

Одновременно страна должна быть открытой новым технологическими изменениям, глобализационным культурным процессам. В одиночку такого рода задачи не могут быть решены и требуют от правительства России совместных действий с правительствами других стран для поддержания равновесия между культурной уникальностью и унификацией, неизбежной при развитии информационных сетей и глобальных коммуникационных технологий. Формирование важнейших стратегических приоритетов культурной политики актуализируется с учетом международного опыта и необходимого диалога между различными странами, в процессе которого разворачивается обсуждение задач, стоящих перед культурой в ходе развития.

Вопросы самобытности российской культуры являются стержнем оптимальной модели культуры России, предполагающей интеграцию страны в систему мировой культуры на правах равноправного участника глобальных культурных процессов. Это наиболее желаемый и самый трудный для осуществления сценарий, требующий коренных изменений в российской культуре и предполагающий ее выход на более высокий уровень, выработку духовной традиции инновационного типа для достижения нового общественного состояния.

Приоритеты модели связаны с двунаправленным процессом. Это, с одной стороны, сохранение и развитие культурного наследия как фактора формирования культурной идентичности нации, ее духовности и исторической памяти; с другой стороны, ответ на вызов глобализационных процессов, требующих интенсивного межкультурного взаимодействия, включение в мировые информационно-коммуникационные сети, развития индустрии культуры на основе новых технологий.

Выходы из сложной ситуации, в которой находится сегодня российская культура, не сводятся только к недостатку средств. Важно и другое:

– практика – это всегда развитие идей, что порождает необходимость еще развернуться к следующим вопросам какие социокультурные факторы влияют на развитие;

– что представляют из себя «срезы» культуры, на которые сегодня необходимо обратить внимание;

– где расположены «точки», воздействие на которые способны вызвать каскадные явления процессов саморазвития культуры.

Одним из главных приоритетных направлений культурной политики российского государства становится сохранение потенциала культурного наследия. Устойчивое развитие требует бережной защиты и передачи следующим поколениям исторического опыта общества и его культурных достижений. Культурное наследие – это нравственный и духовный опыт, накопленный поколениями, источник вдохновения и творчества, важнейший фактор поддержания национальной идентичности. Высокая значимость культурного наследия и его уязвимость делают его охрану одним из основных направлений культурной политики на международном и национальном уровнях.

Интенсивные изменения в обществе день ото дня порождают новые проблемы, связанные с культурным наследием, его сохранением и возрождением. Культурное наследие в условиях динамичного мира подвергается угрозам от загрязнения окружающей среды, уничтожается в результате военных действий, разрушается при ограниченных ресурсах, недостатках знаний, страдает от неконтролируемого туризма. К сожалению, во всем мире существуют проблемы, связанные с использованием культурного наследия для достижения экономических целей, с незаконной торговлей произведениями искусства, нечестной продажей изделий народных промыслов, манипулированием деятельностью музеев. Нуждаются в проработке вопросы доступности архивов и музейных коллекций, развития исследований по интерпретации культурного наследия и т. д.

Главная задача – воздать должное исключительному разнообразию культурного наследия, использовать его в интересах развития. Стратегии такого рода должны складываться на региональном уровне с учетом социально-экономических особенностей территорий, интересов и запросов различных категорий населения, культурного потенциала региона в целом, но не замыкаться на местные общины. Богатства культуры различных народов могут и должны становится основой для их взаимодействия.

Формулировка ценности культурного наследия, опирающаяся на соответствующие международные конвенции и национальное законодательство, основанная на социальной, научной, исторической, эстетической, символической ценности культурного объекта, одновременно должна включать в себя и новые акценты, связанные с привлечением внимания к той пользе, которую может принести использование объекта культуры для экономического и инфраструктурного развития. Сохранение культурного наследия сегодня должно быть тесно увязано с социальными, экономическими стратегиями развития города, региона, улучшением качества потребительских услуг.

Самым эффективным средством доступности культурных ценностей и источником сохранения наследия сегодня становится туризм. С его помощью возможно выполнение сложных проектов возрождения и сохранения культурного наследия, реставрации памятников культуры. Туризм интегрирует в себе различные составляющие – не только социальную, культурную, эстетическую, но и экономическую. Он – важнейший фактор самофинансирования наследия, источник инвестиций в его сохранение. Туризм не должен развиваться только внутри себя, как это часто происходит сегодня. Доходы от использования культурных ресурсов должны возвращаться в сферу культуры и употребляться для последующих мероприятий по охране культурных ценностей. В налаживании этого процесса важная роль принадлежит государственным органам. Они должны выстраивать необходимые приоритеты по отношению к туризму, играть координирующую роль при взаимодействии заинтересованных сторон, способствовать созданию правовой среды, обеспечивающей развитие туристской отрасли.

Другое важнейшее приоритетное направление культурной политики, как поддержка творчества в широком значении этого слова, включает не только самовыражение человека в области искусства, но и решении проблем в других областях, в создании нового образа жизни, поддержку культурных инноваций. Важнейшие задачи культурной политики, которые можно отнести к сфере преобразования окружающей действительности на основе творческого воображения и инициативы, связаны не только с поддержкой развития профессионального творчества и профессионального художественного образования, но и усилением роли деятелей и институций культуры в решении важнейших социально-политических задач, формировании социально активной личности.

Среди современных аспектов продвижения коллективного и индивидуального творчества, а также развития демократического доступа к культуре, активизации культурного диалога важное значение приобретает анализ возможностей индустрии культуры.

Индустрия культуры, активнее других секторов культуры развивающаяся в постперестроечной России, отличается сложным процессом одновременного присутствия и отсутствия в ней государства, особенно в отраслях, которые бы-ли совсем в недавнее время неизвестны и по отношению к которым до послед-него времени не было выработано каких-либо стратегий управления (диски, компакт-диски, видео).

Сфера мировой индустрии культуры характеризуется интенсивным развитием, в ней сегодня создаются тысячи рабочих мест, а сама она составляет крупную долю национального производства в каждой стране. В международных документах индустрия культуры предстает как динамичная сфера, вносящая вклад в развитие культуры на национальном, региональном и местном уровнях, а также способствующая распространению соответствующей продукции той или иной страны за рубежом. Культурной индустрии отводится значительная роль в современном общественном развитии, в генерации культурного достояния.

Кинематограф, телевидение, книгоиздание, производство аудио- и видео-записей развиваются преимущественно на коммерческой основе, и это не может не накладывать отпечаток на качество продукции индустрии культуры. При этом, если рынок будет единственным арбитром качества продукции индустрии культуры, то творчество в этой сфере может быть скомпрометировано, и решения, которые здесь принимаются преимущественно на основе коммерческого критерия, могут наносить вред культурной «составляющей». Это касается менее известных творцов и новых форм эстетического выражения. В то же время продвижение действительно конкурентоспособной продукции – залог того, чтобы предотвратить опасность монокультуры. Художники, антрепренеры должны обладать возможностями для полноценной деятельности в национальной индустрии культуры, создавать конкурентоспособную культурную продукцию на глобальных рынках. Для этого в сфере культуры необходимо усиление взаимодействия между государственным сектором и бизнес-секторами, различными организациями гражданского общества, осуществление совместных проектов в индустрии культуры (производство, вложение средств, передача прав), поощрение исследований, посвященных изучению культуры и ее распространения в средствах массовой информации.

В условиях, когда мир движется к усиливающейся взаимозависимости, в сфере индустрии культуры более, чем когда-либо, необходимо сотрудничество между правительствами разных стран. Направления, по которым могло бы происходить это взаимодействие:

* содействие развитию общих рынков;
* создание сетей для обмена информацией;
* развитие телекоммуникаций;
* совместное производство телевизионных и радиопрограмм, видео- и мультимедийной продукции, фильмов;
* защита прав художника, актера;
* обмен актуальным опытом;
* обучение.

В России в 90-е гг. индустрия культуры развивается довольно быстрыми темпами несмотря на экономический спад. Государство пытается регулировать некоторые процессы в области производства кинофильмов, телевизионного вещания, радиовещания, выпуск аудио- и видеозаписей, массовой литературы. Тем не менее, многие сферы остаются без его необходимого влияния, развиваясь по рыночной парадигме. Новой политики требует и российское кино. Как вид художественной культуры оно играет особую роль в системе развития аудиовизуальных коммуникаций, как средство проведения политики государства, ориентированной на приобщение широких слоев общества к духовным и культурным ценностям, как творческой сферы. Конкретная продукция воплощается с помощью элементов материального производства, обеспечивающих процесс создания, показа и хранения фильмов. Развитие этой сложной сферы, одновременно представляющей собой и искусство, и промышленность, требует выработки слаженного организационно-правового и экономического механизма, обеспечивающего достижение социокультурных задач государства в сочетании с нормализацией рыночного товарного оборота в сфере производства и проката кинопродукции.

**Задания для повторения материала**

1. Составьте схему управления в сфере культуры, содержащую основные субъекты, объекты, элементы окружения. Дайте характеристику компонентам данной системы и механизму их взаимодействия.
2. Опишите основные цели культурной политики государства, заполнив нижеследующую таблицу:

**Цели культурной политики государства**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Цель | Способы достижения | Проблемы достижения |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |

**Практические задания**

1. Подберите статью в деловой или научной прессе о проблемах культурной политики в России. Проанализируйте мнение автора(ов) данной статьи, дайте свою точку зрения по проблеме.
2. Оцените уровень развития культуры в регионе, где проживайте. Опишите вашу личную роль в становлении и развитии культуры нашего общества.

**Литература по теме**

1. Социальная политика [Текст]: учебник /Под общ. ред. Н.А. Волгина. – 4-е изд. – М.: Издательство «Экзамен», 2008. – 943 с.
2. Мухаев, Р.Т. Система государственного и муниципального управления [Текст]: Учебник для вузов /Р.Т. Мухаев. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. – 575 c.
3. Система муниципального управления [Текст]: Учебник для вузов. /Под редакцией В.Б. Зотова. – СПб.: Лидер, 2005. – 493 с.
4. Глазунова, Н.И. Государственное и муниципальное (административное) управление [Текст]: Учебник /Н.И. Глазунова; Гос. ун-т управления. – М.: ПРОСПЕКТ, 2009. – 560 c.

**ГЛАВА 10. УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ И СПОРТА**

10.1 Государственная и муниципальная политика в сфере

физической культуры и спорта

Развитие физической культуры и спорта служит важным фактором укрепления здоровья населения, увеличения продолжительности жизни. Федеральный закон 2003 г. относит к вопросам местного значения поселений и городских округов обеспечение условий для развития массовой физической культуры и спорта на соответствующих территориях.

**Физическая культура** — составная часть культуры, область социальной деятельности, представляющая собой совокупность духовных и материальных ценностей, создаваемых и используемых обществом в целях физического развития человека, укрепления его здоровья.

***Спорт*** — составная часть физической культуры, исторически сложившаяся в форме соревновательной деятельности и специальной практики подготовки человека к соревнованиям.

Таким образом, физическая культура и спорт — это один из видов человеческой деятельности, направленной на физическое совершенствование населения в целом и каждого отдельного человека, деятельности, оказывающей оздоровительное воспитательное, политическое и социально-экономическое воздействие на общественное развитие человечества.

Сфера физической культуры и спорта делится на две большие части: профессиональный спорт (спорт высших достижений) и массовая физическая культура и спорт. Профессиональным спортом занимаются федеральные и региональные органы государственной власти, массовой физической культурой и спортом – органы местного самоуправления. Впрочем, многие крупные города содержат профессиональные спортивные коллективы и отдельных спортсменов за счет средств местных бюджетов и спонсорской поддержки.

Государство должно идти по пути популяризации идей физической культуры, фитнеса и спорта (рис. 7).

Политика развития физической культуры, спорта и фитнеса в РФ

Государственное регулирование физической культуры и спорта

Развитие новых форм хозяйствования.

Коммерческие спортивные клубы. Фитнес-центры

Разработка программ массового спорта.

Планирование и участие в соревнованиях.

Строительство спортивных объектов

Законодательная база

Фонды содействия развитию физической культуры и спорта

Создание льгот

Развитие различных форм предпринимательства

Освоение и внедрение новых технологий

Рисунок 7 – Направление осуществления политики развития физической культуры, спорта, фитнеса

Регулирование развития физической культуры и спорта в муниципальных образованиях осуществляется по следующим направлениям (рис. 8).

**Регулирование вопросов развития физической культуры и спорта**

Финансирование мероприятий в области физической культуры и спорта

Содержание физкультурно-оздоровительных, спортивных сооружений, находящихся в собственности муниципального образования

Создание условий для развития физической культуры и спорта в сельской местности (как особая проблема)

Поддержка международных связей физкультурно-спортивных организаций

Оказание адресной финансовой поддержки негосударственным физкультурно-спортивным организациям

Поощрение меценатства и благотворительности в сфере физкультуры и спорта

Поддержка физкультурно-оздоровительных и спортивных организаций и сооружений и укрепление их материально-технической базы

Льготы спортсменам, работникам, налогоплательщикам, вкладывающим средства в развитие физической культуры и спорта

Рисунок 8 – Направления муниципального регулирования вопросов

развития физической культуры и спорта

10.2 Муниципальные органы управления физической

культурой и спортом, их взаимодействие с общественностью

В управлении развитием физической культуры и спорта органы муниципального управления исходят из принципа самоуправления местных физкультурно-спортивных организаций. Основная цель — ориентация деятельности физкультурно-спортивных учреждений и общественных организаций преимущественно на развитие массовой физической культуры и спорта.

На муниципальном уровне регулирование вопросов развития физической культуры и спорта осуществляет соответствующее структурное подразделение (управление, отдел, комитет и т. д.) администрации, которое совместно с другими (в области образования, здравоохранения и др.) регулирует деятельность след учреждений и организаций:

* спортивных клубов, коллективов физической культуры, действующих по месту жительства граждан на самодеятельной и профессиональной основах в образовательных учреждениях, иных организациях независимо от форм собственности;
* детско-юношеских спортивных школ, детско-юношеских клубов физической подготовки, детско-юношеских спортивно-технических школ, специализированных детско-юношеских школ олимпийского резерва;
* образовательных учреждений и научных организаций в области физической культуры и спорта всех типов и видов независимо от организационно-правовых форм;
* муниципальных физкультурно-оздоровительных, спортивных и спортивно-технических сооружений (стадионов, плавательных бассейнов, спортивных залов, кортов, велотреков и др.).

В соответствии с Федеральным законом «Об общественных объединениях» органы управления в области физической культуры и спорта взаимодействуют такими объединениями по всем вопросам развития данной сферы, в частности:

* совместно проводят спортивные соревнования, спартакиады, другие физкультурно-спортивные мероприятия, организуют пропаганду физической культуры и спорта, осуществляют профессиональную подготовку работников физкультурно-спортивных организаций и обеспечивают повышение их квалификации, обеспечивают эффективное использование действующих и строительство новых спортивных сооружений;
* оказывают помощь физкультурно-спортивным объединениям, содействуют выполнению ими уставных задач, заслушивают информацию по основным вопросам развития физической культуры и спорта, принимают соответствующие решения и контролируют их исполнение. Совместная деятельность осуществляется на условиях договоров;
* осуществляют в установленном порядке сбор информации о деятельности физкультурно-спортивных организаций.

Важнейшее направление политики органов местного самоуправления в области физической культуры и спорта составляет физическое воспитание детей дошкольного возраста, а также обучающихся в образовательных учреждениях. При участии физкультурно-спортивных, профсоюзных, молодежных и иных организаций органы местного самоуправления реализуют программы, в которых предусматриваются:

* повышение качества физического воспитания на основе обязательных нормативных требований физической подготовленности в дошкольных и иных образовательных учреждениях, детских оздоровительных, молодежных и спортивных лагерях;
* расширение и реконструкция действующих спортивных сооружений, строительство новых спортивных сооружений для проведения физкультур оздоровительной работы и подготовки спортивных резервов;
* введение дополнительных учебных и внеучебных физкультурно-спортивных занятий в образовательных учреждениях по согласованию с органами исполнительной власти субъектов РФ в области образования и в области физической культуры и спорта.

Органы местного самоуправления, физкультурно-спортивные объединения совместно с физкультурно-спортивными объединениями инвалидов участвуют в организации физкультурно-оздоровительной работы с инвалидами, в проведении с ними физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий, в подготовке спортсменов-инвалидов и обеспечении направления их на всероссийские международные спортивные соревнования.

В рамках молодежной политики органы местного самоуправления участвуют в организации физкультурно-оздоровительной работы с молодежью, способствуют ее привлечению к систематическим занятиям физической культурой и спортом в целях формирования здорового образа жизни, осуществляют мероприятия по профилактике правонарушений, совместно с физкультурно-спортивными организациями проводят массовые спортивные соревнования и спартакиады; создают с участием молодежных, детских и других организаций физкультурно-оздоровительные и спортивные клубы, в том числе оборонно-спортивные клубы.

Развитие физической культуры и спорта по месту жительства и в местах массового отдыха может осуществляться органами местного самоуправления в соответствии с муниципальными программами развития физической культуры и спорта.

10.3 Финансирование развития физической культуры и спорта

на муниципальном уровне

Источниками финансирования развития физической культуры и спорта на муниципальном уровне являются средства местного бюджета, физкультурно-спортивных организаций, в том числе общественных физкультурно-оздоровительных объединений, а также от продажи билетов спортивных лотерей, благотворительные пожертвования юридических и физических лиц и другие поступления. При этом поступление средств из внебюджетных источников не может служить основанием для сокращения бюджетных отчислений на развитие физической культуры и спорта.

Органы местного самоуправления также имеют право:

* устанавливать льготы по налогам, сборам и платежам в местные бюджеты физкультурно-спортивным организациям, спортивным сооружениям всех форм собственности, осуществляющим деятельность в области оздоровления людей, массовой физической культуры и спорта;
* освобождать организации от уплаты части налога, поступающей на создание, содержание спортивных сооружений, а также на проведение массовых спортивных мероприятий;
* вводить дополнительные компенсации и гарантии спортсменам, тренерам и другим организаторам физической культуры и спорта, призерам городских, районных соревнований и их тренерам за счет средств местного бюджета.

Органы местного самоуправления могут регулировать цены за посещение спортивных соревнований, аренду спортивных сооружений, находящихся в их собственности, продажу абонементов гражданам на пользование такими сооружениями, разрешать проведение в муниципальных спортивных сооружениях занятий бесплатно или на льготных условиях для детей дошкольного возраста, детей из малообеспеченных и многодетных семей, а также для обучающихся в образовательных учреждениях, пенсионеров, инвалидов и в случае необходимости предусматривать компенсацию соответствующим спортивным сооружениям за счет средств местных бюджетов или других, не запрещенных законом источников. Содержание физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружений по месту жительства граждан, в том числе ремонт таких сооружений, организация массовых спортивных мероприятий, оплата труда работников физкультурно-спортивных организаций, проводящих занятия с жителями микрорайонов или поселков, осуществляются в порядке, определенном правовыми актами органов местного самоуправления.

**Задания для повторения материла**

1. Перечислите основные меры государственной политики в области физической культуры и спорта.

**Практические задания**

# Определите основные понятия, используемые при рассмотрении государственной политики в области физической культуры и спорта (по тексту Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. N 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»)

**Литература по теме**

1. Социальная политика [Текст]: учебник /Под общ. ред. Н.А. Волгина. – 3-е изд., стереотип. – М.: Издательство «Экзамен», 2006. – 734 с.
2. Система муниципального управления [Текст]: учебник для вузов /Под ред. В.Б. Зотова. – СПб.: Питер, 2008. – 512 с.

**ГЛАВА 11. ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЖКХ**

**11.1 Краткая характеристика и общее состояние**

Жилищно-коммунальное хозяйство (в дальнейшем ЖКХ) представляет собой отрасль сферы услуг и важнейшую часть территориальной инфраструктуры, определяющую условия жизнедеятельности человека, прежде всего комфортности жилища, его 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.

В составе ЖКХ выделяются следующие *подотрасли*:

* жилищное хозяйство и ремонтно-эксплуатационное производство;
* водоснабжение и водоотведение;
* коммунальная энергетика (электро-, тепло-, газоснабжение);
* городской транспорт (автобус, трамвай, троллейбус);
* информационное хозяйство (кабельные сети, спутниковое телевидение, оптоволоконные системы и электронные каналы связи, системы компьютерной связи и обеспечения;
* внешнее городское благоустройство, включающее дорожное хозяйство и дорожно-транспортное строительство;
* санитарная очистка территорий (уличная уборка, домовая очистка с утилизацией бытовых и пищевых отходов);
* зеленое хозяйство (озеленение городов, цветоводство);
* гостиничное хозяйство;
* бытовое обслуживание (бани, прачечные, ритуальное обслуживание и т. д.);
* уличное освещение.

Отрасли городского хозяйства и жилищно-коммунальных услуг тесно связаны с региональной экономикой. В городское хозяйство входят предприятия, выполняющие как производственные, так и непроизводственные функции, включая транспорт, обслуживающий население города (территории), бытовое обслуживание, связь, торговлю, общественное питание и некоторые другие отрасли.

К числу особенностей ЖКХ как отрасли народного хозяйства можно отнести:

* сочетание производственных и непроизводственных функций, связанных с изготовлением материальных продуктов и оказанием услуг;
* особую социальную значимость, усиливающую необходимость государственного регулирования и контроля со стороны потребителей;
* сочетание коммерческих (ориентированных на достижение прибыли) и некоммерческих организаций;
* отрасль представлена как естественными монополиями (транспортировка энергии и жидкостей), так и отраслями, в которых возможна и необходима конкуренция (производство товаров и услуг);
* многообразие организационно-правового статуса предпринимательства (с образованием и без образования юридического лица) и форм собственности;
* сочетание крупного (производство энергии, водоканал, трубопроводные сети и т. д.) и малого бизнеса;
* рассредоточение центров оказания услуг соответственно системе расселения, что обуславливает особую роль местных органов самоуправления;
* особая значимость экологического и санитарно-эпидемиологического контроля;
* необходимость гарантированного обеспечения минимума услуг независимо от платежеспособности населения;
* многообразие потребителей (граждане, их ассоциации, предприятия, бюджетные организации).

Повышение требований к ЖКХ, его развитие и совершенствование выступает как важный фактор повышения уровня жизни людей, улучшения их жилищных условий и развития культуры населения.

ЖКХ включает жилищное хозяйство и коммунальные предприятия:

* санитарно-технические службы (водопровод, канализация, предприятия по санитарной очистке);
* внутригородской пассажирский транспорт общего пользования (трамвай, троллейбус, автобус, метрополитен);
* коммунальную энергетику (тепловые, электрические, газовые сети, коммунальные котельные, электростанции и газовые заводы, не входящие в общие электрические системы);
* коммунальное обслуживание (бани, прачечные, парикмахерские, гостиницы);
* внешнее городское благоустройство (дорожно-мостовое хозяйство, озеленение, уличное освещение);
* подсобные предприятия ЖКХ (ремонтные заводы, мастерские).

В состав городского хозяйства входят также городские (муниципальные) и районные (местные) органы управления, финансово-кредитные учреждения, органы по поддержке и охране общественного порядка, учреждения науки и научного обслуживания внутригородского значения. Городское хозяйство при этом представляет не простой набор перечисленных сфер, а интегрированную «сосудистую систему», связывающую воедино все элементы обслуживания города (территории).

К числу специфических особенностей ЖКХ следует отнести также его многоотраслевой характер; преимущественно местный характер обслуживания; тесную связь с промышленностью; взаимосвязь отраслей и предприятий, обслуживающую особенности процессов воспроизводства.

**11.2 Основные цели и задачи реформирования**

**жилищно-коммунального хозяйства**

Жилищно-коммунальное хозяйство в сегодняшнем его состоянии характеризуется низкой инвестиционной привлекательностью и требует привлечения больших инвестиций для модернизации и развития. Проблема усугубляется наличием все еще большой задолженности в отрасли, образовавшейся в первую очередь в результате невыполнения своих обязательств бюджетами всех уровней.

Завершение реформы жилищно-коммунального хозяйства должно обеспечить проведение его технологической и управленческой модернизации с привлечением частного бизнеса и частных инвестиций, формированием реальных собственников квартир в многоквартирных домах с передачей им функций принятия решений по управлению общим имуществом многоквартирного дома.

Учитывая проведенный анализ, необходимо решить следующие ключевые задачи, обеспечивающие достижение одной из стратегической целей развития страны – обеспечение высокого качества содержания жилищного фонда и пре-доставления доступных коммунальных услуг.

*1. Развитие инициативы собственников жилья*

Улучшение качества обслуживания и ремонта жилищного фонда зависит не только от предоставляемых населению услуг, но и от позиции самих собственников жилых помещений. Прогноз об активизации участия населения в управлении жилищным фондом по мере роста платежей за жилищно-коммунальные услуги пока не оправдывается. Основными причинами являются два фактора: 1) собственники помещений не хотят брать на себя ответственность за управление своей собственностью по следующим причинам:

– муниципальные структуры продолжают «по умолчанию» управлять уже частным жилищным фондом как муниципальным;

– по отношению к частному жилищному фонду сохраняются риски, связанные с елейностью источников финансирования капитального ремонта, неразвитостью механизмов страхования жилья и т. п.;

2) Процесс принятия решений собственниками жилья является сложным вследствие сохранившейся в отрасли административно-командной системы. Проблемы улучшения содержания и обслуживания жилищного фонда – это, в первую очередь, проблема устранения административных барьеров, существующих в данном секторе, а, во-вторых, создание максимально благоприятных условий для привлечения рыночно ориентированных субъектов.

Большое значение имеет принятие Жилищного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которым за содержание многоквартирного жилищного фонда отвечают не органы местного самоуправления, а собственники помещений. Его реализация имеет тоже много белых пятен.

Для реализации задачи по развитию инициативы собственников жилья необходимо провести упрощение процедур создания товариществ собственников жилья, упростить предоставляемую ими отчетность.

Требуется обеспечить безусловность передачи в общую долевую собственность собственников помещений земельных участков, на базе которых сформирован комплекс недвижимого имущества, включающий в себя и многоквартирный дом. Необходимо в каждом муниципальном образовании организовать обучение представителей товариществ собственников жилья и организовать распространение лучших практик, наработанных отдельными ТСЖ за прошедшие годы.

В первоочередном порядке необходимы определение и реализация мер по государственной (муниципальной) поддержке проведения собственниками жилищного фонда капитального ремонта (модернизации). Органы местного самоуправления должны способствовать проведению собственниками помещений в многоквартирных домах общих собраний по выбору способа управления домом.

В то же время необходима и разработка административных механизмов воздействия на собственников, содержащих многоквартирный дом в ненадлежащем состоянии.

С целью развития конкуренции в сфере управления и обслуживания жилья, создания условий для привлечения малого бизнеса в жилищную сферу в ближайшее время необходимо подготовить и внести поправки в Жилищный кодекс Российской Федерации, ограничивающие возможность выбора способа непосредственного управления многоквартирным домом.

Большая работа предстоит органам местного самоуправления по проведению конкурсов по выбору управляющих организаций для управления много-квартирным домом, собственники помещений многоквартирного дома в котором не выбрали способ управления или принятые такими собственниками решения о выборе способа управления не были реализованы.

*2. Развитие конкурентных отношений в сфере управления и обслуживания многоквартирного жилищного фонда*

Сдерживание роста цен на рынке жилищных услуг и повышение их качества возможно осуществлять только путем развития конкуренции в данном секторе, в том числе за счет привлечения в него частных организаций, принятия комплекса мер по стимулированию развития малого бизнеса и улучшению бизнес-среды посредством демонополизации рынка и открыть его для эффективных управляющих и обслуживающих организаций.

В этой связи необходимо провести приватизацию, и, где это целесообразно, и ликвидацию муниципальных и государственных унитарных предприятий и учреждений в сфере управления и обслуживания жилья.

Требуется организация контроля за исполнением органами местного самоуправления обязанности по содержанию муниципального жилищного фонда, а также за соблюдением действующего законодательства в части формирования договорных отношений в жилищной сфере, формирования отчетности управляющих организаций перед собственниками помещений, пообъектного планирования расходов и доходов управляющих компаний.

С целью повышения качества предоставляемых услуг и внедрения механизмов ресурсосбережения необходимо развитие подомового приборного учета ресурсов в сфере предоставления коммунальных услуг.

*3. Развитие бизнеса на основе государственно-частного партнерства*

В условиях социально-экономического развития Российской Федерации отмечено, что развитие инфраструктуры, улучшение условий для инвестирования, рост эффективности частных инвестиций являются необходимыми условиями для повышения темпов экономического роста. Данное положение в полной мере относится и к жилищно-коммунальному комплексу.

Для реализации данной задачи необходимо перейти к комплексному планированию развития коммунальных систем как на региональном, так и на мест-ном уровнях. Требуется проведение государственной регистрации прав на объекты коммунальной инфраструктуры, находящейся в муниципальной собственности и инвентаризации активов коммунального сектора, в том числе и с использованием бюджетных средств.

На федеральном уровне стоит задача по совершенствованию и реализации концессионного законодательства, внедрения концессионной формы взаимоотношения государства и частного бизнеса как основной формы управления объектами коммунальной инфраструктуры в крупных городах.

В кратчайшие сроки необходимо проведение финансового оздоровления организаций коммунального комплекса (списание пеней и штрафов по налоговым неплатежам и неплатежам во внебюджетные фонды). Муниципальные и государственные унитарные предприятия в коммунальном секторе, имеющие отрицательный финансовый результат, должны быть приватизированы либо ликвидированы.

Необходимо содействие организации саморегулирования хозяйствующих субъектов в сфере ЖКХ. Целью организаций саморегулирования является обеспечение добросовестного осуществления предпринимательской деятельности членами саморегулируемых организаций, а также установление и поддержание более высоких стандартов предпринимательской деятельности, чем те, которые установлены законодательством. И российский, и зарубежный опыт показывает, такие организации вполне конкурентоспособны по сравнению с государственными органами в поддержании стандартов поведения на рынке и качества пре-доставляемых услуг.

*4. Совершенствование тарифного регулирования организаций коммунального комплекса*

В рамках различных, но связанных между собой, направлений реформирования жилищно-коммунального комплекса проблемы реформирования системы тарифного регулирования отрасли имеют крайне важное, особое значение. Несмотря на важность этого направления, можно констатировать тот факт, что задача построения эффективной системы регулирования тарифов предприятий отрасли была поставлена недостаточно четко.

Как правило, основные нормативные документы, принятые в целях реализации реформы жилищно-коммунального хозяйства, содержали положения по изменению политики оплаты населением жилищно-коммунальных услуг, но не касались вопросов тарифного регулирования организаций коммунального комплекса. Это стало источником ряда проблем, связанных с финансированием данных предприятий.

На федеральном уровне в первую очередь необходимо обеспечить методическую и организационную поддержку формируемой системы эффективного тарифного регулирования организаций коммунального комплекса.

В ближайшие сроки потребуется осуществить переход от краткосрочного, годового тарифного планирования к установлению среднесрочных тарифов, увязанных с производственными и инвестиционными задачами, решаемыми предприятиями отрасли. Переход к долгосрочным тарифным планам приобретает еще более важное значение при заключении концессионных соглашений, направленных на развитие и модернизацию коммунальной инфраструктуры, используемой для предоставления соответствующих услуг.

В этой связи необходима замена финансового аудита, проводимого регулирующими органами на систему мониторинга за достижением организациями коммунального комплекса поставленных перед ними целей. Для этого должна быть сформирована программная методика с применением прозрачной системы целевых индикаторов.

Снижение темпов инфляции в среднесрочной перспективе может быть обеспечено как ограничением повышения регулируемых тарифов, так и одновременным усилением контроля за издержками регулируемых предприятий.

Введение в процессы ценообразования тарифов из двух составляющих – постоянной и сезонной – для потребителей взамен существующей, по которой платежи потребителей равномерно распределяются в течение года, позволит устранить имеющийся сезонный дисбаланс доходов и расходов организаций коммунального комплекса.

Повсеместное введение тарифов на подключение вновь построенных или реконструированных объектов недвижимости, прежде всего жилых, к системам коммунальной инфраструктуры позволяет обеспечить устойчивое, плановое развитие строительной деятельности и обеспечит реализацию задачи по формированию рынка доступного жилья в рамках реализации национальных проектов.

*5. Повышение эффективности государственной бюджетной политики*

Одна из целей проводимой в настоящий момент бюджетной реформы – это оптимизация бюджетных расходов во всех отраслях отечественной экономики, в том числе и в жилищно-коммунальном секторе. Задача стоит в переориентации бюджетной помощи, предоставляемой организациям жилищно-коммунального комплекса, в помощь реально нуждающимся в этом гражданам. Обеспечение доступности услуг для большей части населения страны должно обеспечиваться путем повышения эффективности работы жилищного и коммунального секторов экономики, замены административной системы управления на экономическую, развития частной инициативы и конкуренции.

Для решения данной задачи необходимо осуществить переход к финансированию за счет бюджета только инвестиционной деятельности, связанной с развитием (модернизацией) систем коммунальной инфраструктуры. Необходимо уходить от практики предоставления бюджетной помощи организациям коммунального комплекса на подготовку к зиме, заменяя, таким образом, систему производственных и инвестиционных программ на разовые бюджетные вливания, рассмотреть возможности по развитию механизмов бюджетного софинансирования частных инвестиций в многоквартирные дома и коммунальную инфраструктуру.

**Задания для повторения материала**

1. Составьте схему функционирования системы ЖКХ, включающие основные отрасли, объекты управления, элементы окружения. Опишите механизм взаимодействия компонентов данной системы.
2. Опишите основные задачи реформирования ЖКХ, заполнив нижеследующую таблицу

**Задачи реформирования ЖКХ**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Задача | Механизм реализации | Проблемы реализации |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |

**Практические задания**

1. Дайте характеристику рынка услуг в сфере ЖКХ конкретного региона. Оцените уровень его развития по сравнению с соседними регионами.
2. Подготовьте доклад о передовом зарубежном опыте управления в сфере ЖКХ на примере конкретной страны.

**Литература по теме**

1. Эффективное управление жилым домом: Практическое руководство [Текст]. – М.: Эксмо, 2008. – 224 с.
2. Воронин, А.Г. Муниципальное хозяйствование и управление [Текст] /А.Г. Воронин. – М.: Финансы и статистика, 2007. – 176 с.
3. Кирсанов, С.А. Предоставление жилищно-коммунальных услуг [Текст] /С.А. Кирсанов. – СПб.: Петрополис, 2007. – 294 с.

**РАЗДЕЛ V. ИНФРАСТРУКТУРА, МЕХАНИЗМЫ**

**И ИНСТИТУТЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ**

**СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ**

**Глава 12. Финансовая политика государства в социальной сфере**

**12.1 Особенности финансовой политики в социальной сфере**

***Финансовый механизм*** – это система рычагов, посредством которых осуществляется эффективное использование всех видов финансовых ресурсов. В социальной сфере используются такие методы финансового регулирования, как самообеспечение, субсидирование, налогообложение, кредитование, материальное стимулирование, арендные и лизинговые операции, фондообразование.

Финансовая политика в социальной сфере является неотъемлемой частью общефинансовой политики государства. Она представляет собой совокупность государственных мероприятий в области формирования и использования финансовых ресурсов. Источниками финансовых ресурсов учреждений социальной сферы являются:

* бюджетные средства всех уровней на текущую деятельность,
* средства внебюджетных фондов,
* целевые заказы,
* спонсорские, благотворительные средства,
* доходы от собственной предпринимательской деятельности.

В условиях переходной экономики сдерживающим фактором развития социальной сферы является дефицит финансовых ресурсов. Он вызван резким сокращением финансирования на федеральном и региональном уровне вследствие экономического спада, несовершенства налоговой политики, недостаточного развития нетрадиционных источников финансирования.

**Система финансовых отношений между бюджетами РФ, финансирующими социальную сферу**

Федеральный

бюджет

Субсидии

|  |  |
| --- | --- |
| Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ | |
| Нуждающиеся | Особо  нуждающиеся |

Трансферты

Трансферты

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Разделение  налоговых полномочий и налоговой политики | | | |
| Федеральные налоги и сборы | | Региональные налоги и сборы | Местные налоги и сборы |
| Доля федерации | Доля субъекта РФ |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Бюджет субъекта РФ | | | |
| Система бюджетов субъектов РФ | 1 | Межбюджетные связи в бюджетной системе субъекта РФ | Местные бюджеты |
| 2 |
| 3 |
| 4 |
| … |
| 88 |
| 89 |

|  |
| --- |
| Дотации |
| Субвенции |
| Целевая финансовая помощь |
| Межбюджетные ссуды |
| Целевые бюджетные фонды |
| Федеральные программы по развитию региона |
| Целевые федеральные программы |
| Взаимные расчеты |

Рисунок 9 – Структура и источники субсидирования социальной сферы

Государственная финансовая политика в социальной сфере предполагает проведение такого рода мероприятий как:

* разработка и обоснование концепции финансового механизма, ее специфики для государственного, коммерческого и неприбыльного секторов экономики;
* разработка стратегии и тактики формирования и использования финансов;
* практическая реализация целей и задач в области финансов, соответствующих действующей в стране социальной политике.

*Важной особенностью финансирования* социальной сферы является сочетание отраслевого и территориального принципов управления. При сохранении *отраслевого подхода* главными становятся три уровня территориального управления:

* федеральный,
* субъектов федерации,
* территориальных единиц органов местного самоуправления.

В новых условиях следует признать *приоритет территориального принципа* формирования и распределения финансовых ресурсов. Последние в значительной части сосредотачиваются в бюджетах субъектов федерации и местных бюджетах. Вместе с этим нельзя недооценивать роль федерального бюджета, который финансирует свои организации и учреждения социальной сферы, а также региональные программы государственного значения. Поэтому центральным вопросом государственной финансовой политики в социальной сфере является выработка приоритетов для выделения бюджетных средств для реализации социальных потребностей в межрегиональном разрезе.

Резкое изменение экономического курса страны обострило неравенство ресурсных потенциалов регионов, которое во многом определяется существенными различиями социально-экономического развития субъектов федерации. Это требует решения множества проблем, особенно в области межбюджетных отношений субъектов федерации и оказания им государственной финансовой поддержки.

Для выравнивания материального положения уязвимых слоев населения, проживающих в разных регионах в федеральном бюджете России на 2001 год впервые создан **Фонд компенсаций**, из которого должны финансироваться Федеральные законы «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» и «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Фонд компенсаций обеспечивает единые государственные гарантии социальной защиты населения на территории России, предусмотренные федеральных законодательством.

Сохранение единого социального пространства в стране предполагает, что законы должны в равной степени выполняться во всех регионах страны. Поэтому средства Фонда компенсаций распределяются между территориями пропорционально численности соответствующих категорий граждан, без учета налогового потенциала и вне зависимости от бюджетной обеспеченности регионов. В 2001 г. Фонд компенсаций включен в раздел федерального бюджета «Финансовая помощь бюджетам других уровней».

Ряд регионов-доноров, положительно оценивая создание Фонда компенсаций в целом, выступил против перераспределения средств от «богатых» регионов в пользу «бедных». Высоко дотационные регионы полностью поддержали идею и механизмы создания Фонда. Федеральный Центр должен оказывать помощь территориям, не получавшим в прошлом достаточных средств для своего социально-экономического развития, но дотации этим регионам должны идти из федерального бюджета без использования механизма межрегионального перераспределения.

Создание Фонда компенсаций позволит регулярно выплачивать ежемесячные пособия на детей во всех регионах страны. Расчет субвенций из Фонда компенсации на выплаты ежемесячных пособий на детей каждому региону проведен по числу детей в семьях с доходами ниже прожиточного уровня.

Результатом создания Фонда компенсаций будет снижение социальной напряженности в регионах и сохранение единого социального пространства страны. Для реализации федеральных гарантий социальной защиты укрепление социальной функции государства число федеральных законов социальной направленности, финансируемых из федерального бюджета (в том числе за счет Фонда компенсации) будет расширено, а объемы финансирования увеличены. Финансовая и социальная стабильность в обществе должна обеспечиваться на основе наращивания собственных доходов региональных и местных бюджетов и четкого разделения расходных полномочий бюджетов всех уровней по социальным обязательствам.

12.2 Бюджетное финансирование

Бюджетное финансирование социальной сферы является одним из основных источников. Учреждения социальной сферы, не имеющие собственных доходов, находящиеся на сметном финансировании называются бюджетными организациями. *Основой предоставления бюджетного финансирования учреждениям социальной сферы* являются два *критерия*: форма собственности и социальная значимость услуг.

*Финансирование учреждений социальной сферы осуществляется в следующих основных формах*:

1. *бюджетные ассигнования* – это суммы денежных средств, выделяемых из бюджета соответствующего уровня для покрытия расходов организации на определенные цели. Бюджетные ассигнования обеспечивают функционирование организаций, услуги которых оказываются населению бесплатно;

2. *бюджетные дотации* – это суммы денежных средств, предоставляемые из бюджета государственным учреждениям, социальной сферы, оказывающим платные услуги населению по регулируемым с помощью дотаций ценам.

*Смета бюджетного учреждения* – это плановый документ, на основании которого осуществляется его финансирование из бюджета соответствующего уровня. Она определяет объем и целевое направление использования бюджетных ассигнований. Смета в социальной сфере является основой расчета годовых потребностей учреждения в финансовых ресурсах, а также условием обеспечения поступления средств на текущие расходы. Смета выступает инструментом контроля за величиной и использованием финансовых ресурсов.

*Определение требуемых расходов на содержание бюджетного учреждения определяется двумя основными способами*:

1. *традиционный* или *нормативный* *способ* *расчета потребности в финансовых ресурсах*, предусматривающий использование нормативов поэлементных составляющих норм, характеризующих удельный расход ресурсов на единицу услуг в случае временных затрат или годовую потребность организации в случае постоянных затрат. Норматив бюджетного финансирования выполняет функцию цены, тарифа на услуги или работы, оказываемые организациями, устанавливаемые по показателю, характеризующему конечные результаты деятельности. Величина норматива должна определить общественно необходимые затраты, которые требуются для оказания определенного вида услуг. *Расчет среднегодовых показателей* определяется по формулам:

;



где Кс – среднегодовой контингент,

К1 – контингент на 1/I,

К2 – контингент на l/XII,

m2 – число месяцев функционирования К2.

2. *Нетрадиционный способ* определения необходимых средств, включает методы обратного счета; инфляционных ожиданий; прогнозирования. Эти методы в социальной сфере используются редко.

12.3 Внебюджетное финансирование в социальной сфере

Внебюджетное финансирование осуществляется за счет средств, формирующихся из внебюджетных источников. К ним относят государственные социальные внебюджетные фонды (на федеральном и региональном уровне). Главный причиной создания фондов является дефицит бюджетных средств, а также многообразие форм собственности предприятий. Денежные средства внебюджетных фондов являются материальной основой социального страхования, являющегося неотъемлемой частью политики в социальной сфере. К внебюджетным социальным фондам относятся:

* социальный фонд;
* фонд медицинского страхования;
* пенсионный фонд;
* фонд занятости.

Создание таких фондов обеспечивает перераспределение и использование финансовых ресурсов, привлекаемых за счет внебюджетных источников для финансирования социальных потребностей и расходуемых на основе оперативной самостоятельности. В зависимости от уровня управления, эти фонды могут быть *федеральными и региональными*. Данные фонды являются одним из источников финансирования социальной сферы, социальной инфраструктуры территорий и хозяйствующих субъектов, а также населения.

Государственное внебюджетное финансирование направлено на реализацию системы социальных льгот для работников. В частности оно распространяется на удешевление стоимости питания организации; лечение через систему профилакторно-санаторного обслуживания; сервизацию комплекса услуг на детей родителей, работающих в организации. Гранты, выделяемые государственными внебюджетными фондами соответствующего целевого назначения, финансируют проведение научно-исследовательских, экспертных, внедренческих работ в учреждениях социальной сферы.

В новых условиях созданы предпосылки широкого использования средств государственных внебюджетных фондов в социальной сфере. Характер функционирования этих фондов во многом определяется проводимой в стране социальной политикой.

Функционирование системы внебюджетных фондов способствует межрегиональному перераспределению финансовых ресурсов между различными субъектами федерации.

Развитие внебюджетных фондов не лишено определенных противоречий. Так, существует группа субъектов федерации, которые, несмотря на то, что уровень доходов этих фондов, формируемых на их территории, существенно ниже средних для страны показателей, имеют тенденцию выступать преимущественно «донорами» этих фондов. Это касается в первую очередь областей Центрального и Центрально-черноземного районов. Другая группа регионов притом, что стабильно имеет более высокие показатели формирования этих фондов на одного занятого, одновременно является потребителем средств этих фондов. К их числу относятся в основном районы Сибири и Дальнего Востока.

Такое необоснованное административное перекачивание финансовых ресурсов через внебюджетные фонды с локальных финансовых рынков в центр оказывает крайне негативное влияние на социально-экономическую ситуацию в субъектах федерации. Этим обстоятельством предопределяется низкий уровень использования средств ряда государственных внебюджетных фондов социального характера.

Поэтому необходима существенная децентрализация средств фондов. Консолидация средств внебюджетных фондов в составе бюджета нецелесообразна, поскольку приводит к потере преимуществ их использования в территориальном разрезе. В случае невыполнения субъектами федерации своих обязательств перед федеральным бюджетом централизованная политика регулирования в отношении этих фондов должна предусматривать возможность ограничения участия государственных средств в финансировании этих фондов.

**12.4 Роль государственных внебюджетных**

**социально-страховых фондов финансирования**

**социальной сферы**

Особое место в финансировании социальной сферы играют внебюджетные социально-страховые социальные фонды.

**Государственные социально-страховые фонды** – это самые крупные из внебюджетных фондов федерального значения. К ним относят:

* Пенсионный фонд России,
* Фонд социального страхования,
* Государственный фонд занятости,
* Фонд обязательного медицинского страхования

**1.** **Пенсионный фонд России (ПФР)** – самый масштабныйсреди четырех государственных внебюджетных социально-страховых фондов – создан в соответствии с Постановлением Верховного Совета РСФСР от 27 декабря 1991г. Этот фонд является самостоятельным финансово-кредитным учреждением, подотчетен Правительству РФ, имеет отделения в **86** регионах страны, образующих федеральную систему вертикального подчинения.

Он формируется главным образом за счет страховых взносов, единого социального налога, средств федерального бюджета, сумм пеней и иных финансовых санкций, доходов от размещения (инвестирования) временно свободных средств обязательного пенсионного страхования. В последнее время к ним добавились добровольные взносы физических лиц (в отдельных случаях и организации), не являющихся страхователями или застрахованными лицами.

***Направления расходования средств ПФР*** определяются законами РФ:

* средства расходуются главным образом на выплату государственных трудовых пенсий, компенсацию неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами;
* выплату ритуальных пособий, социальных пенсий, другие мероприятия, связанные с деятельностью ПФР – создание персонифицированного учета пенсионных взносов и т.д.

Пенсионный фонд управляется ***правлением ПФР*** (не является постоянно действующим органом) и ***исполнительной дирекцией*** (постоянно действующий орган), состав Правления утверждается Федеральным Собранием РФ.

**2. Фонд социального страхования** **РФ** (**ФСС России**) основан в соответствии с постановлением Правительства РФ от 12 февраля 1994г. «О фонде социального страхования Российской Федерации». Согласно этому Положению он является специализированным финансово-кредитным учреждением при Правительстве РФ, призванным управлять средствами государственного социального страхования РФ.

***Основными задачами ФСС*** ***России*** является

1. обеспечение выплат гарантированных государством социальных страховых пособий:
   * по временной нетрудоспособности,
   * по беременности и родам,
   * женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет,
   * социального пособия на погребение (или возмещение стоимости гарантированного перечня ритуальных услуг)
2. обеспечение оплаты санаторно-курортных путевок для работников и их детей
3. участие в разработке и реализации государственных программ охраны здоровья работников, мер по совершенствованию социального страхования, а также по обеспечению финансовой устойчивости фонда.

***Средства*** ***ФСС*** ***России*** формируются за счет

* + страховых взносов работодателей (администрации предприятий, организаций, учреждений и иных хозяйствующих субъектов не зависимо от форм собственности);
  + страховых взносов граждан, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью и обязанных уплатить взносы на социальное страхование в соответствии с законодательством; страховых взносов граждан, осуществляющих трудовую деятельность на иных условиях и имеющих право на обеспечение по государственному социальному страхованию, установленному для работников, при условии уплаты ими страховых взносов в ФСС России;
  + доходов от инвестирования части временно свободных средств фонда в ликвидные государственные ценные бумаги и банковские вклады;
  + добровольных взносов граждан и юридических лиц,
  + поступления иных финансовых средств, не запрещенных законодательством;
  + ассигнований из федерального бюджета на покрытие расходов, связанных с предоставлением льгот лицам, пострадавшим вследствие чернобыльской катастрофы или радиационных аварий на других атомных объектах гражданского или военного назначения и их последствий, а также других установленных законом случаях;
  + прочих поступлений, возмещаемых страхователем расходов, не принятых к зачету в счет страховых взносов и не принятых расходов на выплату пособий по временной нетрудоспособности вследствие трудового увечья, профессионального заболевания;
  + недоимок по обязательным платежам, сумм штрафов иных санкций, предусмотренных законодательством;
  + уплаченных в установленном порядке сумм за путевки, приобретенные страхователем за счет средств ФСС России;
  + средств, возмещаемых фонду в результате исполнения регрессных требований к страхователям.

С 1 января 2001 года страховые взносы начисляются по тарифу, размер которого установлен частью второй Налогового кодекса Российской Федерации.

*Средства ФСС России* используются только на целевое финансирование мероприятий, указанных в Положении о нем. Не допускается зачисление средств социального страхования на личные счета застрахованных.

***Структура ФСС*** включает федеральный уровень, региональные отделения, центральные отраслевые отделения и их филиалы. При ФСС образуется Правление, а в его отделениях — координационные советы. Члены Правления утверждаются Правительством РФ, их работа не является платной.

**3. Государственный фонд занятости населения РФ** **(ГФЗН)** образован в соответствии с законом РСФСР от 19 апреля 1991 г. «О занятости населения в Российской Федерации» и являлся государственным внебюджетным фондом, предназначенным для финансирования мероприятий, связанных с реализацией государственной политики занятости населения. Фонд не был юридическим лицом, его средства являлись федеральной собственностью РФ и были переданы в оперативное управление государственной службе занятости населения (включающей подведомственные территориальные органы службы занятости).

***Источниками формирования ГФЗН*** являются:

* обязательные страховые взносы работодателей;
* бюджетные ассигнования;
* добровольные взносы граждан и организаций;
* прочие.

Плательщиками страховых взносов в Государственный фонд занятости являются только работодатели – предприятия, учреждения, организации и другие хозяйствующие субъекты. Предприниматели, осуществляющие свою деятельность без образования юридического лица, граждане, использующие труд наемных работников в личном хозяйстве, лица, занимающиеся частной практикой (адвокаты, нотариусы и пр.), лица творческих профессий не являются плательщиками страховых взносов в этот фонд. От уплаты страховых взносов в Фонд освобождены общественные организации инвалидов и религиозные объединения, а также находящиеся в их собственности предприятия, объединения и учреждения, созданные для осуществленияих уставных целей.

*Средства ГФЗН направляются на*:

* программы активной политики занятости, сохранение рабочих мест, компенсационные выплаты и субсидии к заработной плате, переезд безработных в другие места;
* программы материальной поддержки безработных пособия, материальная помощь, досрочные пенсии;
* информационную поддержку программ занятости.

*Управление ГФЗН РФ* осуществляется Государственным комитетом РФ по занятости. Непосредственное руководство возложено на правление Фонда.

**4.** Для реализации государственной политики в области обязательного медицинского страхования созданы специальные органы – **фонды обязательного медицинского страхования.**

*Финансовые средства* таких фондов формируются за счет специальных страховых взносов, которые с 1 января 2001 г. уплачиваются страхователями в составе единого социального налога. Порядок исчисления и уплаты ЕСН установлены главой 24 Налогового кодекса Российской Федерации.

**Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (ФФОМС)** является самостоятельным некоммерческим финансово-кредитным учреждением. Свою деятельность он осуществляет в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ, а также утвержденным им постановлении от 28 июля 1998 г. Уставом Фонда.

***Основные задачи ФФОМС***:

1. финансовое обеспечение установленных законодательством РФ пав граждан на медицинскую помощь за счет средств обязательного медицинского страхования (ОМС);

2. обеспечение финансовой устойчивости системы ОМС и создание условий для выравнивания объема и повышения качества медицинской помощи, предоставляемой гражданам на всей территории страны в рамках базовой программы ОМС;

3. аккумулирование финансовых средств ФФОМС для обеспечения финансовой стабильности системы ОМС.

***Финансовые средства*** ***ФФОМС*** образуются за счет поступлений:

* части ЕСН хозяйствующих субъектов и иных организаций на ОМС в размерах, устанавливаемых федеральным законом;
* ассигнований из федерального бюджета на выполнение федеральных целевых программ в рамках ОМС;
* добровольных взносов юридических и физических лиц;
* доходов от использования временно свободных финансовых средств;
* нормированного страхового запаса ФФОМС;
* поступлений из иных источников, не запрещенных законодательством.

ЕСН перечисляется в фонд хозяйствующими субъектами и иными организациями в размере 1,1% от общего тарифа, направляемого на обязательное медицинское страхование.

***Управление ФФОМС*** осуществляется коллегиальным органом – правлением и постоянно действующим исполнительным органом – директором, который назначается на должность и освобождается от должности Правительством РФ.

**Территориальный фонд обязательного медицинского страхования Российской Федерации (ТФОМС России)**создается для реализации государственной политики в области обязательного медицинского страхования на территории субъекта РФ. Он является самостоятельным некоммерческим финансово-кредитным учреждением – юридическим лицом и осуществляет свою деятельность в соответствии с законодательством РФ и на основе Положения о ТФОМС России.

***Основными задачами*** фонда являются:

* обеспечение прав граждан в системе обязательного медицинского страхования;
* обеспечение всеобщности обязательного медицинского страхования;
* достижение социальной справедливости и равенства всех граждан в системе обязательного медицинского страхования;
* обеспечение финансовой устойчивости этой системы.

***Основными функциями*** фонда являются:

* аккумулирование финансовых средств ТФОМС России на обязательное медицинское страхование граждан;
* осуществление финансирования данного страхования;
* выравнивание финансовых ресурсов городов и районов, направляемых на проведение обязательного медицинского страхования;
* разработка правил обязательного медицинского страхования на соответствующей территории;
* осуществление совместно с органами налоговой службы РФ контроля за своевременным и полным поступлением в ТФОМС России страховых взносов и прочее.

***Финансовые средства*** ТФОМС Россииобразуются за счет поступлений:

* части ЕСН предприятий, организаций, учреждений и иных хозяйствующих субъектов независимо от форм собственности на ОМС в размерах, устанавливаемых федеральным законом;
* средств, предусматриваемых органами исполнительной власти в соответствующих бюджетах на обязательное медицинское страхование неработающих граждан;
* доходов, получаемых от исполнения временно свободных финансовых средств и нормированного страхового запаса финансовых средств ТФОМС России;
* средств, взыскиваемых со страхователей, медицинских учреждений и других юридических и физических лиц в результате предъявления им регрессных требований;
* добровольных взносов физических и юридических лиц;
* поступлений из иных источников, не запрещенных законодательством.

**12.5 Негосударственные источники финансирования**

**социальной сферы**

**1. Негосударственный пенсионный фонд (НПФ)**, деятельность которого регулируется Федеральным законом «О негосударственных пенсионных фондах», представляет собой своеобразную организационно-правовую форму некоммерческой организации пенсионного обеспечения, т.е. обладает особой правоспособностью.

НПФ подлежит обязательному лицензированию в соответствии с Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности». Только со дня получения лицензии у НПФ возникает право на непосредственное осуществление деятельности.

*Величина денежной оценки имущества* для обеспечения уставной деятельности НПФ должна составлять с 1 июля 2009 г. – не менее 50 млн. руб. (Данные требования установлены Положением о лицензировании деятельности негосударственных пенсионных фондов по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию, утвержденным постановлением Правительства РФ от 14 июля 2006 г. № 432.)

*НПФ может осуществлять*:

* деятельность в качестве страховщика по обязательному пенсионному страхованию в соответствии с указанным законом об обязательном пенсионном страховании и договорами об обязательном пенсионном страховании;
* деятельность в качестве страховщика по профессиональному пенсионному страхованию в соответствии с данным федеральным законом и договорами о создании профессиональных пенсионных систем;
* деятельность по негосударственному пенсионному обеспечению участников фонда в соответствии с договорами негосударственного пенсионного обеспечения.

**2. Благотворительный фонд**— весьма распространенная форма неправительственной некоммерческой организации, управляемой Советом попечителей или директоров, аккумулирующей денежные средства и программы предоставления ресурсов (например, в виде грантов) для выполнения образовательных, социальных, благотворительных, религиозных или других видов деятельности, направленных на развитие общества. Этот вид фондов имеет глубокие исторические корни, традиции, типичные для многих стран.

В 1995 г. в России принят Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», аналогичные законы приняты в целом ряде регионов РФ.

Из действующих в настоящее время в России согласно официальным статистическим данным более чем 4 тысяч фондов трудно выделить именно благотворительные. Поэтому анализ их деятельности строится исходя из принятых законодательных актов федерального и регионального уровней, а также публикаций в средствах массовой информации. Российское законодательство представляет благотворительным организациям возможности поддержки — налогового и неналогового характера, их перечень существенно расширяют региональные нормативные акты.

**3. Социальные инвестиционные фонды***,* известные как социальные или социально-экономические фонды развития, возникли с целью сглаживания социально-экономических противоречий в странах третьего мира в конце 80-х гг.

***Причины их создания***:

* рост бедности в странах Африки и Латинской Америки, потребовавший активного внешнего вмешательства, чтобы предотвратить обнищание миллионов людей.
* необходимость государства осуществить ряд быстрых и наглядных акций, которые позволили бы ему уменьшить возрастающее недовольство населения и повысить привлекаемость проводимых структурных преобразований.
* осознание того, что у самого государства недостает реального потенциала, необходимого для осуществления социально-экономических проектов на местном уровне, работы напрямую с местными сообществами и частным сектором.

*Механизм* социальных инвестфондов направлен гибко и оперативно обеспечивать ресурсами организации на местном уровне — местные правительства, местные сообщества, некоммерческие организации. Эти фонды финансируют проекты, инициированные местным сообществом; оценивают эти проекты, осуществляют функцию их отбора, способствуют в подборе подрядчиков, осуществляют контроль за исполнением и оценку их эффективности.

Первый социальный инвестфонд создан в Боливии в конце 1985 г. В Восточной Европе они стали появляться относительно недавно. Наиболее активно фонды работают в Румынии, Албении, а в настоящее время и в СНГ — в Армении, Грузии, Молдавии, Таджикистане и Узбекистане (более чем в 35 странах мира).

Анализ показывает, что общими направлениями деятельности для социальных инвестфондов в различных странах являются борьба с безработицей, обеспечение социальными услугами и поддержание социально-экономической инфраструктуры, поддержка малого и среднего бизнеса.

Финансирование программ строится на основе принципов смешенного финансового участия. *Основными инвесторами*, как правило, выступают крупные международные финансовые организации: Мировой Банк, Американское агентство по международному развитию, кредитные организации. В среднем международные финансовые организации обеспечивают финансирование от 40 до 100 % стоимости проекта.

Инструментарий, используемый социально-инвестиционными фондами весьма интересен. Здесь может достигаться сочетание интересов всех секторов гражданского общества (государство, бизнес, некоммерческий сектор) не только на национальном уровне, но, что гораздо важнее, — на региональном и местном. Инструментарий социальных инвестфондов использует не только материальные стимулы сообщества, но и развивает творческую инициативу и, что важно, коллективную ответственность местного сообщества за дальнейшее поддержание проекта. Именно поэтому этот механизм может быть использован для реализации социальных проектов в России на региональном и местном уровне.

**Задания для повторения материала**

1. Назовите финансовые ресурсы социальной сферы и источники формирования финансовых ресурсов.
2. Рассмотрите роль государства в проведении финансовой политики в социальной сфере.
3. Рассмотрите роль грантов и фандрайзинга в финансировании некоммерческих организаций в России.

**Практические задания**

* 1. Рассмотрите особенности финансирования социальных программ в Тульской области
  2. Рассмотрите роль государственных внебюджетных фондов в финансировании социальной сферы в зарубежной практике

**Литература по теме**

1. О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Закон Российской Федерации от 15.12.2001 № 166-ФЗ. – Режим доступа: http://www.consultant.ru
2. 2. Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Закон Российской Федерации от 15.12.2001 №167-ФЗ – Режим доступа: http://www.consultant.ru
3. Об основах обязательного социального страхования [Электронный ресурс]: Закон Российской Федерации от 16.07.1999 №165-ФЗ – Режим доступа: http://www.consultant.ru
4. Государственное регулирование рыночной экономики [Текст]: учебник /Общ. ред. В.И. Кушлин. – М.: Изд-во РАГС, 2005. – 834 с.
5. Игнатов, В.Г. Экономика социальной сферы [Текст]: учебное пособие /В.Г. Игнатов. – М.: Издательский центр «МарТ», 2005. – 528 с.
6. Социальная политика [Текст]: учебник /Под общ. ред. Н.А. Волгина. – 3-е изд., стереотип. – М.: Издательство «Экзамен», 2006. – 734 с.
7. Райзберг, Б.А. Государственное управление экономическими и социальными процессами [Текст]: Учебное пособие /Б.А. Райзберг. – М.: ИНФРА-М, 2008. – 384 с.
8. Кутафин, О.Е. Муниципальное право Российской Федерации [Текст]: учебник /О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – 672 с.
9. Система муниципального управления [Текст]: учебник для вузов /Под ред. В.Б. Зотова. – СПб.: Питер, 2008. – 512 с.
10. Официальный сайт Министерства финансов РФ http://www.minfin.ru
11. Официальный сайт Росстата РФ http://www.gks.ru
12. Официальный сайт Центрального банка РФ http://www.cbr.ru

**ГЛАВА 13. Информационное обеспечение**

**социальной сферы**

**13.1 Понятие, классификация, функции**

**социальной информации**

Под ***информацией*** понимаются новые сведения, характеризующие управленческую ситуацию, снижающие уровень неопределенности в отношении будущего, принятые, понятые и оцененные как полезные для решения тех или иных задач управления.

Управление социальной сферой немыслимо без сбора и обработки большого количества информации об обществе и тех процессах, которые в нем протекают.

В социальном управлении информация – это особый вид общественной информации – ***социальной информации***, которая представляет собой только «совокупность экономической, политической и иных видов общественной информации, подобно тому, как социальный организм не есть механическая сумма составляющих его элементов», а имеет «свои особенности, поскольку специфичен отражаемый в ней объект управления».

*Своеобразие социальной информации* состоит в том, что в ней отражается взаимосвязь между различными явлениями, их место и функции в социальном организме.

*Базу социальной информации* составляют информационные ресурсы, к которым относят отдельные документы и массивы документов, хранящиеся в информационных системах.

Социальная информация может *классифицироваться*:

* по масштабу отражаемого объекта:
  + федеральная, региональная, муниципальная, местная;
* по отраслям социальной сферы:
  + образование, медицина, жилье и т.п.;
* по структурированности:
  + систематизированная (по составу показателей, адресности, периодичности, срокам передачи, форме представления),
  + несистематизированная;
* по отношению к конкретному социальному министерству и органу управления:
  + внешняя,
  + внутренняя,
  + организационно-распорядительная,
  + информация состояния,
  + информация согласования,
  + отчетная;
* по характеру носителя информации:
  + документированная для средств связи,
  + компьютерная,
  + вербальная;
* по характеру хранения:
  + фиксированная,
  + допускающая многократное использование,
  + нефиксированная;
* по характеру использования:
  + универсальная или функциональная.

Возможны и другие основания классификации информации.

Процесс пользования информацией цикличен, то есть представляет собой ряд этапов. Информация, собранная вначале в виде набора фактов и цифр (сведений, данных), хранится, обрабатывается и преобразуется в сообщения, имеющие смысл для исследователя, аналитика, а затем в аналитические документы, удовлетворяющие информационные потребности органов управления социальной сферой на различных уровнях.

Особо ценной считается та информация, которая является опережающей, содержит в себе элемент предвидения хода событий, постановку целей, разработку планов и программ, стратегии социального развития общества, региона, действий в будущем.

В век поголовной компьютеризации получение информации значительно ускорилось. Вместе с тем, появились *сложности*:

* необходимость постоянного наращивания объемов информации;
* информационная перегрузка руководителей;
* селекция информации и перераспределение потоков информации между различными уровнями иерархии в системах управления;
* проблемы содержания и объема управленческой и специальной осведомленности и т.д.

В целом, ***информационное обеспечение процесса социального управления***, представляет собой организационно упорядоченную совокупность документов (массивов документов) и информационных технологий, в том числе с использованием средств вычислительной техники и связи, реализующих информационные процессы.

Оно должно учитывать:

* особенности объекта управления;
* выполнение всех общепринятых требований, предъявляемых к информации в управлении: современность, оперативность, надежность (достоверность, объективность, полнота), доступность и легкость восприятия (краткость, выразительность, наглядность), оптимальность (характеристика меры в соотношении необходимой и достаточной информации), логичность и лаконичность (максимальная смысловая нагрузка при минимальных размерах носителя информации, краткости временного интервала передачи сообщения), комплексность, системность, соответствие информации полномочиям и компетенции субъекта управления;
* анализ процесса управления, предполагающего сравнение нормативных критериев и фактических показателей функционирования и развития систем, анализ возникающих при этом противоречий и дисфункций, выработку предложений по изменению социальной политики, совершенствованию механизмов проработки и принятия решений, контроля их эффективности;
* технологический анализ процессов управления, связанный с изучением подготовки и эффективности принятия решений.

Информационная система управления социальной сферой, представлена совокупностью объективных и субъективных показателей, отражающих:

|  |  |
| --- | --- |
| Первая группа | Вторая группа |
| - эффективность социального воспроизводства населения, социальные предпочтения, нравственные ценности и установки людей;  - сущностные стороны наиболее острых, нерешенных социальных проблем. | - перспективное развитие социальной сферы. |
| Получаем – путем анализа социальной статистики и в ходе опроса жителей и экспертов. | Получаем – в ходе экспертных опросов. |

Для формирования эффективной информационной системы в процессе управления необходимо**:**

* сформировать банк данных социальной информации и сопрягаемой с ним информации, поступающей из органов статистики, материалов оперативных социологических опросов и других источников, в целях разработки систем показателей, охватывающих все грани анализа социальной сферы как целостной системы.
* сформировать теоретическую и эмпирическую модели социальной сферы;

В настоящее время сформированы *четыре информационные подсистемы*:

1. об эффективности социального воспроизводства населения;
2. о потенциале социальной сферы;
3. о социально-защитной деятельности органов федерального и регионального управления;
4. о конкретных социальных проблемах, требующих безотлагательного решения.

В основе оптимизации информационного процесса в социальной сфере в нашем случае лежит информационная технология (СИТ) – автоматизированное рабочее место (АРМ) социолога социальной сферы, разработанного временным научно-исследовательский коллективом социологического факультета МГСУ. *Она обеспечивает*:

1. Сбор, накопление фактов и статистических данных о социальных отношениях и процессах, социальной структуре населения, потенциале социальной инфраструктуры, социальной структуре, социальном самочувствии, уровне и качестве жизни различных социальный субъектов, эффективности принимаемых мер социальной защиты, группах и слоях населения, требующих особого внимания руководителей региона, безотлагательной помощи и поддержки. Эта информация достаточна для расчета аналитических показателей (коэффициентов, индексов, баллов), характеризующих эффективность социального воспроизводства субъектов социальной сферы.

2. Хранение информации в такой форме, которая позволяла бы легко и быстро находить, своевременно обновлять и предъявлять информацию в случае необходимости по первому требованию руководителя.

3. Дифференциацию сведений о состоянии социальной сферы с учетом информационных потребностей руководителей на различных уровнях управления.

4. Сравнение показателей текущих социальных процессов с нормативными моделями социального воспроизводства населения и с учетом динамики их изменений в масштабе реального времени.

5. Взаимодействие федеральной, отраслевой и региональной структур анализа процессов функционирования социальной сферы.

6. Оперативное, своевременное и полное представление сведений и сообщений в соответствующей форме руководителям различных уровней.

*В целом***,** информатизация социальной сферы общества, понимаемая нами как обеспечение ее информационных потребностей на основе применения информационных технологий, предполагает наряду с разработкой компьютерных и коммуникационных средств и технологий четкое определение ее субъекта, то есть того государственного органа управления в центре и на местах, который отвечает за этот процесс, координирует и контролирует сбор, накопление, хранение, обработку и предоставление пользователям сведений о состоянии и динамике изменения социального пространства общества или региона. Очевидно, в наших условиях эту функцию может целостно реализовать лишь тот властный орган, в компетенцию которого входит социальное развитие страны, региона.

Результативность информационного обеспечения управления социальной сферой на любом из его уровней определяется следующими факторами:

* уровнем информационной культуры руководителя, управленческой команды и всего коллектива организации,
* их поведением и деятельностью в информационном поле и системе коммуникаций,
* а также потенциалом информационной службы (профессионализм и компетентность, уровень информационной культуры, технико-технологическая вооруженность),
* свойствами и возможностями физических каналов связи.

*На личностном уровне информационная культура* управленца оценивается совокупностью гуманитарных, управленческих и специальных знаний, которыми владеет индивид и которые актуализируются в процессе восприятия и переработки информации. Обладая ими, руководитель может осмыслить механизм самоорганизации социальной сферы и обеспечить управление не как навязывание субъективно обоснованных решений, а как одну из функций единой самоорганизующей системы.

В нашей стране информационная система управления социальной сферой только формируется. Однако сейчас можно сказать, что на региональном уровне большую роль играют социологические службы, которые выполняют пять основных функций:

* диагностическую,
* прогностическую,
* проективную,
* планирования,
* просветительскую.

13.2 Муниципальные средства массовой информации

Согласно Федеральному закону от 27.12.1991 г. № 2124-1, под средствами массовой информации (СМИ) понимаются периодические печатные издания, радио-, теле-, видеопрограммы, кинохроника и иные формы периодического распространения массовой информации.

В целом СМИ выполняет ряд важных функций. К ним относят:

* информационные (информирование о новостях из областей интересов населения);
* социально-политические (выражение общественного мнения, воздействие на облик общества и систему представлений отдельного человека, политическая реклама и др.);
* экономические (популяризация разных стилей жизни, стимуляция потребления путем рекламы и др.);
* образовательную и воспитательную;
* развлекательную.

При наличии собственных материальных ресурсов и финансовых средств (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта федерации) органы местного самоуправления могут содействовать другим СМИ.

В пределах муниципальных образований их средства массовой информации выполняют основные функции, показанные на рис. 10.

**Основные функции муниципального СМИ**

|  |  |
| --- | --- |
| **Электронные:**   * телевидение * радио * Интернет | **Печатные:**   * газеты * журналы * бюллетени |

Информирование населения о деятельности органов местного самоуправления о событиях и мероприятиях муниципального и федерального масштабов

Содействие обмену мнениям граждан и органов МСУ – развитию демократии

Публикация итогов голосований и муниципальных правовых актов, подготовка населения к эффективной реализации решений органов МСУ

Воспитание людей, формирование законопослушных граждан, преданны интересам Родины

Формирование (выражение) общественного мнения, социальных настроений граждан

Содействие отдыху, развлечению, расширению кругозора и повышению культуры населения

Знакомство населения с правилами и мерами обеспечения безопасности их жизни

Информационное обеспечение избирательных кампаний

Рисунок 10 – Основные функции муниципальных

средств массовой информации

Муниципальные СМИ непременно:

* сообщают для всеобщего сведения информацию о деятельности органов местного самоуправления (о принятых важных для граждан решениях, их мотивировке и обоснованиях; об исполнении решений);
* информируют население о событиях и мероприятиях муниципального и федерального масштабов;
* опираясь на закон и общественное мнение, выполняют роль критика и общественного контролера действий и информации органов местного самоуправления и власти;
* реализуют информационное обеспечение избирательных кампаний (референдумов).

**Задания для повторения материала**

1. Как используется информационный ресурс в практике управления социальными процессами, каковы особенности этого процесса в российском управлении?
2. Рассмотрите роль и функции социологической службы в управлении социальной сферой региона.
3. Рассмотрите базовые информационные технологии управления органами социальной защиты.
4. Рассмотрите базовые информационные технологии управления пенсионного фонда.

**Практические задания**

1. На примере Тульской области рассмотрите использование информационных технологий в реализации социальной политики на региональном уровне.

2. На примере муниципальных образований Тульской области рассмотрите использование информационных технологий в реализации социальной политики на муниципальном уровне.

3. Все студенты должны разбиться на пары и выбрать одно задание. По предложенным материалам каждая пара должна провести самостоятельный анализ и подготовить презентацию, которая станет основой для дискуссии на семинаре. Презентация должна содержать:

1. анализ социальной проблемы или соответствующей ей ситуации, конфликта на основе экспертных, научных, официальных или правозащитных источников (т.е. не СМИ);
2. анализ освещения проблемы или конфликта в СМИ рассматриваемого региона (выборка для качественного анализа может быть небольшой, 30-40 статей, однако должен быть и количественный анализ с графиками);
3. анализ несоответствий между этим двумя дискурсами и возможных социальных последствий таких несоответствий.

По итогам дискуссии о презентации и с учетом замечаний пара затем пишет эссе объемом 8-10% страниц.

Предлагаемые для рассмотрения темы:

1. СМИ и бездомность

2. СМИ и проблемы здравоохранения

*Вариант 1.* СМИ и проблема СПИДа.

*Вариант 2.* СМИ и наркомания.

3. СМИ, преступность, правоохранительные органы и пенитенциарная система

4. СМИ и экологические проблемы

*Вариант 1.* Ввоз ядерных отходов.

Всесторонне проанализировать проблему ввоза ядерных отходов, пользуясь аналитическими, правозащитными и официальными источниками.

5. СМИ, национализм и этнические проблемы

**Литература по теме**

* 1. Социальная политика [Текст]: Учебник /под общ. ред. док-ра эко-ном. наук, проф., засл. деят. науки Российской Федерации Н.А. Волгина. – 4-е изм., перераб. и доп. – М.: Экзамен, 2008. – 943 с.
  2. Официальный сайт Росстата РФ http://www.gks.ru

**ДЛЯ ЗАМЕТОК**

**ДЛЯ ЗАМЕТОК**

*Учебное издание*

**УПРАВЛЕНИЕ социальной сферой**

**Учебное пособие**

**для студентов всех форм обучения**

**направления подготовки 080200 «Менеджмент»**

**Составители:**

**Чернышева Наталья Ивановна**

**Трембач Ксения Ивановна**

Редактор Туманова Е.М.

Подписано в печать 02.10.2013 г. Формат 60\*841/16

Бумага «Снегурочка». Отпечатано на ризографе.

Усл. печ. л. 9,06. Уч. изд. л. 8,45.

Тираж 50 экз. Заказ №

ФГБОУ ВПО «Российский химико-технологический университет им.Д.И.Менделеева»,

Новомосковский институт (филиал). Издательский центр.

Адрес университета: 125047, Москва, Миусская пл., 9.

Адрес института: 301650, Новомосковск, Тульская обл., ул.Дружбы, 8.