

ТЕМА 1. ПОНЯТИЯ И КОНЦЕПЦИИ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

1.1. Понятие и структура социальной сферы

Социальная сфера включает в себя отрасли, деятельность организаций которых обеспечивает решение социальных проблем населения. 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, харак-

теризующие 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

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. По 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 непродуктивные 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 со-

циальной 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 инновативности 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.

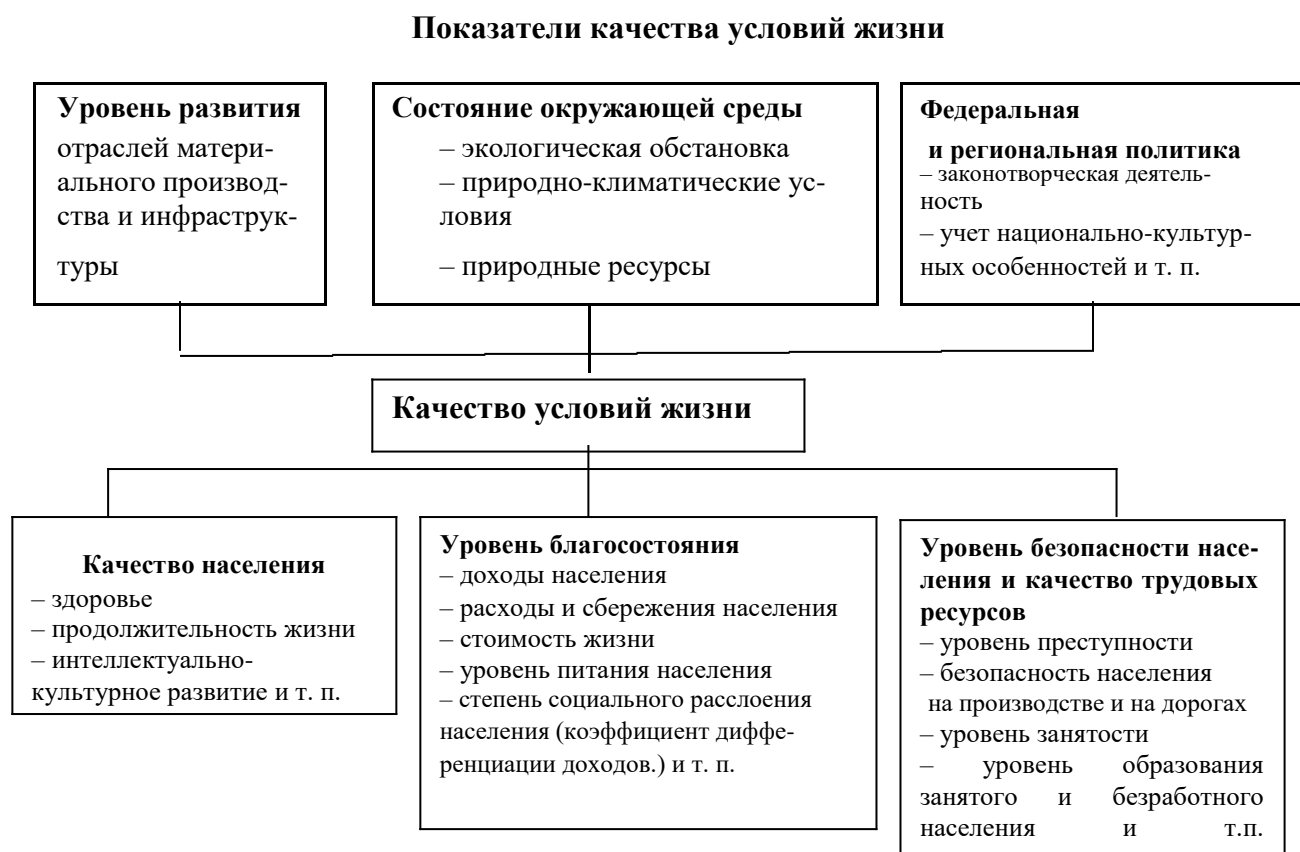
Но данное определение отражает только один из существующих подходов к оценке благосостояния, так называемую «ресурсную концепцию», она характерна для скандинавских исследований уровня жизни и основана на объективных показателях благосостояния.

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):

Рис. 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 обуславливающие 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.
6. Для оценки социальных условий жизни – показатели занятости и бюджета времени населения. 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.

ТЕМА 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 соотношении 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 положительный 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, воспроизводимым, 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», да-же 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 *плат 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.

ТЕМА 3. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДОХОДОВ НАСЕЛЕНИЯ

3.1. Рыночный механизм распределения, регулирующего и дифференциации доходов

Начало рыночных реформ в России сопровождалось не только падением реального среднего уровня населения, но и нарастающими масштабами неравенства в их распределении. За годы реформ произошли кардинальные изменения в распределении доходов и национального богатства страны между различными слоями населения России. Появляется необходимость в «косвенном» регулировании хозяйственных отношений со стороны государства.

Хозяйственные отношения между людьми существуют столько, сколько существует человеческое общество. Однако здесь уже присутствовало определение суждения относительно способов и методов хозяйствования, таких как *производство, распределение, обмен и потребление*. Как и во всяком производственном отношении в распределении можно выделить *материально-вещественное* содержание (распределение продукта) и *социальную форму* (отношения между людьми по поводу этого процесса). Распределение из *натурально-вещественной* формы продукта (натуральное хозяйство – распределяется между участниками производства) переходит в *распределение стоимости от реализации продукта*, т. е. распределение дохода.

Формирование и распределение доходов в условиях рынка строятся на том, что каждый собственник факторов производства получает свой доход в зависимости от спроса на предлагаемый ресурс и предложения этого ресурса на рынке. Собственники рабочей силы, участвующие в производственной деятельности, получают доходы в зависимости от качества и количества выполненной работы. Собственники средств, производства и денежного капитала получают доход в зависимости от величины собственности в денежном выражении и условий ее реализации. Эти формы доходов представляют собой прибыль и процент. Владелец получает доход в форме арендной платы за предоставляемую арендатору землю для соответствующего использования. В основе распределения доходов в рыночной экономике лежит распределение, диктуемое собственностью на средства производства и рабочую силу.

В условиях товарного производства материально-вещественное распределение продукта остается материальной основой распределения, но начинает носить внутривы производственный характер. В структуре распределительных отношений выделяются следующие уровни:

- распределение орудий производства – предмет анализа рынков капитала;
- распределение членов общества по родам производства – предмет анализа рынка труда;
- распределение продукта – предметов потребления между – участниками производства – предмета анализа распределения доходов в обществе.

Формирование и распределение доходов в рыночной экономике происходит при непосредственном участии государства, которое практически во всех экономически развитых странах осуществляет государственное регулирование этими процессами.

В экономической теории сложились *два подхода к распределению доходов*:

1. *Функциональный*, в соответствии с которым выделяется функциональное или факториальное, горизонтальное распределение – в зависимости от выполняемой каждым фактором производства функции в процессе производства: заработная плата – за работу, рента и процент – за ресурсы, находящиеся в чьей-то собственности, прибыль – предпринимательский доход.

2. *Персональный* – персональное (личное), вертикальное распределение доходов, т. е. распределение доходов среди домохозяйств.

Функциональное распределение характеризует распределение между факторами производства, прежде всего, между трудом и капиталом. Под доходами каждого фактора понимается доля его участия в производственном продукте и произведенной прибыли. Для оценки уровня и динамики получаемого дохода используются показатели номинального и реального дохода. Номинальный доход – это количество денег, полученное в определенный период отдельным лицом. Если из этого дохода вычесть налоги и обязательные платежи, то мы получим располагаемый доход, который будет использован на потребление и накопление.

Роль распределения в экономической системе определяется выполняемыми распределением функциями:

1. первичное распределение (на основе собственности);

2. вторичное распределение (государство может воздействовать на характер распределения доходов в экономике двумя основными способами:

- во-первых, путем *косвенного регулирования* экономики. Примеры подобного регулирования очень разнообразны. К ним относятся, например, гарантирование цен сельскохозяйственным производителям, законодательство о минимальных ставках заработной платы, налоговые мероприятия (введение прогрессивного подоходного налога с целью изменить распределение доходов в пользу бедных слоев населения). Однако, как отмечают многие исследователи, подобные методы регулирования имеют ограниченное влияние на размеры доходов различных социальных групп;

- во-вторых, с помощью *трансфертных платежей* пенсий, пособий, стипендий и других форм выплат, выплачиваемых за счет государства. Специфика данной формы регулирования состоит в том, что трансфертные платежи являются нерыночными доходами. Они предназначены тем социальным группам, которые полностью или частично исключены из рыночного механизма распределения доходов. Следовательно, их наличие не корректирует, а дополняет работу рыночной системы;

3. перераспределение (осуществляется с помощью государства, фондов, финансовых институтов). Содержание перераспределительной функции государства заключается в изменении тех пропорций распределения доходов и богатства в обществе, которые складываются в рамках рыночной системы, в целях достижения социальной справедливости. Конкуренция в условиях свободной рыночной экономики представляет собой обезличенный, беспристрастный механизм, а возникающее на ее основе распределение дохода может порождать большее неравенство, чем это желательно для общества. Чрезмерное имущественное расслоение населения может порождать социальные конфликты и, как следствие, несет угрозу для стабильного развития страны.

Практически любое вмешательство государства в экономику оказывает влияние на благосостояние граждан. Например, ограничение или поддержка

определенных видов хозяйственной деятельности, введение налогов или расширение бюджетных расходов приводят к тому, что доходы одних категорий населения растут, а других – снижаются. Перераспределение доходов далеко не всегда является целенаправленным и может быть вызвано применением мер, преследующих совсем иные задачи.

Власти демократических стран стремятся к тому, чтобы общество оценивало государственные программы перераспределения как справедливые. Перераспределение основано на изъятии доходов у определенных категорий населения, что в свою очередь предполагает принуждение. Оно не может быть эффективным при отсутствии общественной поддержки.

Однако перераспределительные программы имеют не только позитивные, но и негативные последствия. Они снижают стимулы к труду у получателей социальных пособий. Например, определенные категории населения предпочитают не искать работу, а жить на пособия по безработице. Таким образом, осуществление государственных выплат в пользу ущемленных социальных групп может увеличить их численность, что неэффективно с точки зрения экономики в целом. Перераспределение оказывает дестимулирующее влияние на тех, кто трудится с большей производительностью и соответственно получает большие доходы. В частности, введение повышенного налогообложения самых высоких доходов означает, что обеспеченные категории населения будут все больше стремиться к уклонению от налогов. В итоге, чрезмерное стремление к перераспределению доходов может подорвать его собственную основу. Наконец, любые программы перераспределения требуют затрат на его организацию, причем эти затраты растут с увеличением масштабов таких программ. Более масштабное перераспределение требует ужесточения контроля за высокими доходами, а также обоснования и учета дополнительных категорий получателей пособий.

В силу этих и других причин в разных странах периодически проводятся реформы, направленные на сокращение и оптимизацию перераспределительных программ. Их проведение требует глубокого обоснования и наличия политической воли, поскольку подобные реформы относятся к числу непопулярных мер и могут встретить серьезное сопротивление.

Механизм распределения доходов состоит из трех блоков.

Первый блок составляет *функциональное распределение доходов*. Такое распределение возможно только при условии формирования факторных рынков, устанавливающих цены факторов производства. Важнейшую роль в структуре факторных рынков играет рынок труда.

Второй блок – это *социальное перераспределение*. Оно обусловлено государственным вмешательством в процесс рыночного, социально индифферентного распределения доходов и осуществляется с помощью налогового и трансфертного механизмов.

Третий блок – *распределение, обусловленное деятельностью групп с особыми интересами*. Такое распределение связано с двумя предыдущими типами распределения доходов в обществе. Выделение такого способа распределения доходов обусловлено его специфической (промежуточной) экономической природой.

Особенности распределения в переходной экономике определяет третий блок распределительных механизмов в силу его высокой «эффективности». Это обусловлено существенными институциональными изменениями. Традиционно выделяются два институциональных условия, выступающих необходимой основой формирования рынков: институт частной собственности и свобода заключения контрактов (вернее, их конкурентное заключение, предусматривающее выбор способа контрактации). Относительно низкие доходы большинства наемных работников в России определяются отсутствием институциональной составляющей, необходимой для развитого рынка труда.

Распределение доходов также зависит от того, кто выступает в качестве институционального инноватора. Например, на российском рынке труда основным институциональным инноватором является государство. Это обусловлено в первую очередь тем, что почти половина (49%) занятых нанимается государством, а также неорганизованностью и отсутствием реальной конкурентной силы у предложения труда и представляющих его профсоюзов. Фиксируя низкий уровень оплаты (с законодательным установлением и регулированием минимальной оплаты труда) в госсекторе и ограничивая заработную плату в предпринимательском секторе высокими налогами на фонд заработной платы (единственный социальный налог), государство тем самым стимулирует создание, наряду с легальным, сопоставимых по емкости теневого рынка, а также рынка вторичной занятости.

Решение комплекса вопросов по социальной защите населения рассматривается в рамках реализации следующих принципов.

Во-первых, государственная социальная защита должна быть гарантирована любому гражданину страны во всех принимаемых юридических законах социально-экономической направленности. Это создает определенную стабильность положения каждого человека, если такая политика не носит разовый характер.

Во-вторых, социальная защита предполагает дифференцированный доход к различным категориям граждан. Меры по социальной защите инвалидов и здоровых трудоспособных людей не могут быть одинаковыми и теми же, они должны быть различными. Если первым необходима социальная защита и полное обеспечение, то вторым государство должно гарантировать возможность пользоваться свои способности в трудовой деятельности.

В-третьих, в целях своевременной реакции на изменения экономической конъюнктуры в стране необходимы меры предупреждающего характера. Особенно относятся к индексации доходов населения в периоды роста инфляции. Источниками средств социальной защиты предусматривается использование государственного бюджета, средств работодателя и других средств из благотворительных фондов.

3.2. Способы изменения дифференциации доходов

Основной целью социальной политики является *уменьшение расслоение общества, выравнивание уровня жизни в различных регионах*. В рыночной экономике влияния государства на уровень доходов носит посреднический характер, поэтому большое значение имеет создание с помощью экономической политики условий для повышения доходов населения.

Важнейшей задачей является снижение бедности среди работающих граждан. Высокий уровень трудоспособных граждан в общем количестве бедных определяется, прежде всего, недостаточным уровнем оплаты труда. Существенную долю бедных составляют семьи, где все трудоспособные граждане имеют регулярно оплачиваемую работу. В территориальном отношении бедность концентрируется в сельской местности и небольших городах.

Среди способов воздействия на уровень доходов населения и их распределение основным является *регулирование заработной платы* через механизм законодательного установления минимальной заработной платы. Наличие такого рода регулирования является, с одной стороны, инструментом социальных гарантий работающим, с другой стороны, позволяет через механизмы социально-доходной стратификации воздействовать на всю заработную плату в народном хозяйстве.

Учитывая существующую в настоящее время крайне высокую дифференциацию доходов населения по отраслям экономики и регионам, практически невозможно установить единую для области реальную (т. е. привязанную к минимальной потребительской корзине) ставку минимальной оплаты труда. Такая ставка необходима, чтобы гарантировать доходы работников.

Разработка и внедрение *единого минимума* оплаты труда для всей страны позволит снять многие социальные проблемы, повысить ответственность государства и работодателей за уровень жизни работников, сделать возможным государственное регулирование как уровня доходов населения, так и степень их дифференциации. Очевидно, что уровень выплачиваемых пенсий также должен быть привязан к устанавливаемой ставке единого минимума. В условиях инфляции периодический пересмотр величины минимальной оплаты труда сможет компенсировать рост цен.

Таким образом, государство обязано установить тот уровень оплаты труда, который считается приемлемым в обществе. Это, разумеется, не прожиточный минимум, а заработная плата, обеспечивающая стандартный уровень жизни для работника стандартной квалификации.

Важным направлением остается *создание новых рабочих мест* в перспективных отраслях и производствах в рамках частно-государственного партнерства развитие сектора малых и средних предприятий путем расширения доступа к финансовым рынкам. Основным ресурсом важно задействовать потенциал «избыточной» ликвидности для кредитования реального сектора экономики.

В данный момент крупные банки готовы финансировать и производительные проекты, и схемы потребительского кредитования, им мешает лишь отсутствие механизмов поиска и селекции таких проектов.

Механизмы перераспределения ресурсов от финансово избыточных банков к финансово недостаточным предприятиям в данный момент не работают. Недоступность кредита для предприятий реального сектора как по уровню ставок, так и по срокам, связана с высокими микроэкономическими (потенциальной некупаемостью проекта, под который выделяются кредитные ресурсы) и макроэкономическими рисками (темп инфляции и обменный курс рубля). Соответственно, действия государства по увеличению кредитования реального сектора экономики должны быть направлены на снижение и хеджирование этих рисков. Первоначальной стадией процесса является составление предприятиями бизнес-планов, защита их в банке, соответственно, формирование в банках

пакетов бизнес-планов, которые банки считают потенциально окупаемыми, с соответствующим принятием финансовой ответственности в случае неудачи проектов. «Избыточная» же ликвидность представляет собой ресурс, который должен быть задействован в этом направлении.

Еще одним направлением остается *дальнейшее сокращение утечки капитала*. Это возможно лишь при усилении роли министерства по налогам и сборам и его теснейшего взаимодействия с Центральным банком в области валютного контроля и целенаправленной работы по ликвидации фиктивных банковских операции и операций так называемого обналичивания, а также сокращению расчетов наличными. В случае успешности осуществления названных мероприятий дополнительный финансовый ресурс распадается на две части:

- увеличение доходов бюджетов всех уровней;
- ликвидность предприятий.

Первая часть должна использоваться в основном на снижение налоговой нагрузки для реального сектора экономики. Вторая часть – напрямую участвовать в финансировании экономического роста.

Основным принципом достижения сбалансированного и ориентированного на экономический рост бюджета является опережающий рост доход бюджета при эффективном контроле над расходными статьями. Источником роста доходов бюджета должны являться, в первую очередь, доходы, генерируемые экономическими агентами в результате экономического роста. К общим недостаткам системы разграничения расходных полномочий различных уровней власти в РФ можно отнести:

их нечеткость, поскольку разграничение расходных полномочий регламентируется не только Бюджетным кодексом, но и множеством других нормативно-законодательных актов, кроме того, относясь к совместному ведению, они не конкретизируют компетенцию соответствующего уровня бюджетной системы;

низкую степень самостоятельности региональных и местных бюджетов, так как их расходы регламентируются в основном федеральными законодательными и нормативными актами, устанавливающими в централизованном порядке натуральные и финансовые нормы – федеральные мандаты, большая часть которых не имеет финансового обеспечения.

В результате, органы власти субъектов Федерации и особенно местного самоуправления не имеют возможности обеспечить сбалансированность своих бюджетов и вынуждены проводить политику выборочного и/или частичного исполнения возложенных на них обязательств, накапливая (в том числе за счет заимствований) просроченную задолженность. В таких условиях полностью отсутствуют стимулы к проведению ответственной бюджетной политики, повышению прозрачности и объективности бюджетной отчетности, качества бюджетных услуг, эффективному управлению расходами, разработке и реализации среднесрочных программ развития и реформирования бюджетной сферы, привлечению инвестиций в общественную инфраструктуру.

Что касается доходных полномочий, то из негативных последствий воплощения в России системы расщепляемых налогов можно выделить следующие:

во-первых, поведение региональных властей не ориентировано на эффективное и действенное использование той доли налоговых поступлений, которую федеральный центр оставляет в их распоряжении;

во-вторых, почти полное отсутствие каких-либо налоговых полномочий у региональных властей не позволяет выполнить одно из необходимых условий эффективности бюджетной системы – обеспечение взаимосвязи между уровнем налогообложения и количеством/качеством получаемых населением бюджетных услуг, а также приводит к использованию нелегальных мер воздействия на налогоплательщиков;

в-третьих, слишком частые изменения пропорций разделения налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы привели к незаинтересованности региональных властей наращивать собственную налоговую базу, показывать ее в отчетности.

Для бюджетного устройства Российской Федерации как страны с федеративным государственным устройством, в состав которой входит большое количество административных образований, не одинаковых по размеру территорий, численности населения и уровню социально-экономического развития, характерна особая значимость перераспределительной, или выравнивающей, функции федерального бюджета. Она реализуется с помощью механизма распределения финансовой помощи региональным бюджетам. Однако объем финансовой помощи конкретному региону не находится в прямой зависимости от стоимости оказания государственных услуг в регионе и в обратной – от его доходного потенциала. В этом случае федеральная финансовая помощь по своей экономической сути не выравнивает объем бюджетных услуг, оказываемых на территории государства.

Таким образом, эффективная система бюджетного федерализма в Российской Федерации может быть сформирована лишь на основе таких принципов федеративного государственного устройства и управления, как кооперация, специализация и субсидиарность. Государственное же управление становится результативным лишь в случае делегирования федеральному центру тех политических, экономических и других функций, которые не могут быть адекватно выполнены ни субъектами РФ, ни муниципалитетами.

Поэтому принципиальную важность имеют налоговые стимулы для поддержания экономической конъюнктуры, особенно в сфере малого и среднего бизнеса.

Особое внимание следует уделить повышению доходов занятых в сельском хозяйстве. Кризис в аграрном секторе сопровождается нарастанием отрицательных тенденций в социальной сфере, ухудшением социально – экономической ситуации.

Будучи зависимыми от состояния экономики, социальные процессы в конечном счете образуют достаточно жесткие рамки ее функционирования, а также оказывают большое влияние на становление политической системы новой России, на взаимодействие государства с гражданским обществом. Причем, как представляется, социальные процессы не менее, а, может быть, и более инерционны в сравнении с чисто экономическими механизмами. Они обладают огромным кумулятивным эффектом, то есть накапливают прямые и косвенные следствия социально – экономических изменений, которые бумерангом возвращаются в хозяйственную практику через сознание и поведение людей. От-

рицательный кумулятивный эффект, связанный с нынешней деградацией социальной сферы и неблагоприятными трансформациями социокультурного характера, вполне может оказывать длительное дестабилизирующее влияние на общество и при изменении экономического положения в лучшую сторону.

Как упоминалось, реформирование нашего общества в начале 90-х годов было в основном поддержано населением страны. Но очевидно и то, что реформы были инициированы и тем более проводились по сценариям политических верхов. Поэтому естественно то, что, во-первых, население не желает разделять ответственность за их результаты; во-вторых, оно на данном этапе вправе рассчитывать на способность государства и его высшего руководства вывести страну из кризиса.

В целом можно выделить следующие способы распределения:

1. Марксистская трудовая теория стоимости: для рабочих – по стоимости рабочей силы, для капиталистов – по вложенному капиталу, при социализме распределение будет осуществляться по труду и через общественные фонды потребления.

2. Неоклассическая теория – по факторам производства.

3. Современная теория – интеграция всех способов распределения.

3.3. Исходные положения концепции реформы распределения

Концепция реформы распределения основывается на следующих исходных положениях:

1) многообразию форм собственности, адекватному технологической неоднородности современного производства, соответствует многообразие форм и способов распределения доходов;

2) эффективность обратного воздействия распределения на производство зависит от формируемых тем или иным способом распределения мотивов экономического поведения и, прежде всего, мотивов труда;

3) генетической основой мотивации активного экономического поведения является диалектика труда и собственности;

4) абстрактно-всеобщими направлениями реформирования системы распределения в обществах современной цивилизации являются обособление хозяйствования и индивидуализации присвоения.

В переходной экономике обеспечивается переход от стимулирования труда наемного работника к формированию интегральной системы, включающей мотивацию.

В настоящее время складываются следующие способы распределения в формирующихся секторах экономики:

1. Государственный сектор – сужение его через приватизацию, коммерциализацию (на основе аренды или передачи в полное хозяйственное ведение) ведет к сокращению сферы действия распределения по труду, так как коллективы госпредприятий участвуют в распределении как владельцы средств производства, присваивают предпринимательский доход, как и другие субъекты рыночной экономики. Но доминирующей формой личного распределения (персонального) является распределение по труду в соответствии с единой тарифной сеткой, т. е. по индивидуальным или бригадным затратам труда.

2. Корпоративный сектор – так как основан на объединении собственности граждан (частной), то распределение для всего коллектива собственников осуществляется по капиталу (доходу с находящихся в общей собственности средств производства) и присваивается предпринимательский доход. Внутри коллектива собственников распределение осуществляется по труду, если собственность общая, по паям, если долевая, и по капиталу, если акционерная.

Но это реализуется в конечном распределении (по итогам года, квартала), в течение года распределение осуществляется по труду в соответствии с ЕТС.

3. Частный сектор – здесь формируются: доход на собственность (процент на капитал) и предпринимательский доход, который включает:

– вознаграждение работника – собственника за труд по управлению производством (Д. С. Милль, Ж. Б. Сэй, А. Маршалл);

– эффект использования передовых технологий, коммерческих и организационных нововведений (Й. Шумпетер);

– эффект правильной оценки степени риска, т. е. будущей неопределенной экономической ситуации (Ф. Найт).

4. Теневой сектор (30-50% ВВП, в развитых странах – 5-6% ВВП) – существенно возросли доходы, что обусловлено как инфляционным их ростом, так и усилением налогового прессинга, заставляющего предпринимателей использовать противозаконные способы получения дохода (наличный оборот, укрываемый от налогообложения).

5. Формируются принципиально новые элементы распределительного механизма, например, распределение по унаследованному капиталу. Обеспечение потомкам более достойных условий жизни – важнейший мотив труда, хотя в условиях инфляции мотивация накопления существенно снижается.

Таким образом, новая концепция распределения доходов основывается на реализации мотивов экономического поведения собственника, возникающих при условии индивидуализации присвоения в рамках всех крупномасштабных форм собственности. Поэтому восстановление более высоких мотивационных потенциалов распределительного механизма соответствует этапам развития (степени развитости) индивидуализации присвоения и обособления хозяйствования.

Новый механизм распределения обуславливает создание соответствующего механизма перераспределения доходов. Он выступает стержнем распределительной системы постиндустриальных стран, так как через систему трансфертных платежей обеспечивает социальную защиту не имеющим собственности слоям населения.

Но перераспределительные процессы имеют определенные границы, за пределами которых тормозят развитие производства. Требования справедливости в распределении доходов не должно снижать мотивацию роста доходов хозяйствующих субъектов.

ТЕМА 4. ГОСУДАРСТВЕННАЯ МОЛОДЕЖНАЯ ПОЛИТИКА

4.1. 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 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 молодежи 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 отнести к следующим характерным чертам:

- в силу объективных причин российскую молодежь отличает недостаточное формирование ценностных, духовно-нравственных ориентиров и недостатков 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 соотношению 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 мо-

лодых 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 подготовке, 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 предоставляет 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.

4.2. 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.

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 страны, 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 из 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 одной 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.

ТЕМА 5. РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРУДА И ЗАНЯТОСТИ

5.1. 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 по-

требностями 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 внедрения 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 направ-

ление 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 контролирует 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.

5.2. 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.

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 заботки.

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 благосос-

тояния его семьи лежит на нем самом, а государство – лишь посредник, предоставляющий 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 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 вычлениить 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 слаботзащищенных групп населения.

ТЕМА 6. СОЦИАЛЬНАЯ ПОДДЕРЖКА НАСЕЛЕНИЯ

6.1. Сущность, основные подходы развития социальной поддержки населения

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.

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 социаль-но-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 программ усугубляют существующие социальные проблемы.

На современном этапе социальная защита и поддержка населения является важнейшим и приоритетным направлением социальной политики РФ, 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 уверенно говорить о зависимости качества системы социальной защиты от определенных характеристик социума, в котором она развивается как неотъемлемая ее часть.

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 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 также 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.

6.2. 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).
- 3) *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.

В РФ 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, опекуна, 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 2035 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.

ТЕМА 7. СИСТЕМА ПОДГОТОВКИ КАДРОВ И РЕФОРМИРОВАНИЕ СФЕРЫ ОБРАЗОВАНИЯ

7.1. Основные подходы и тенденции развития современного образования

В начале XXI века в Российской Федерации осуществляется переход к правовому государству, к демократическому обществу. В этих условиях к национальной системе образования предъявляются принципиально новые духовно-нравственные и социально-экономические требования.

Необходимо учитывать, что в 90-е гг. проблемы, доставшиеся в наследство от советской системы образования, значительно обострились. Возникли и совершенно новые проблемы, не существовавшие ранее.

Одной из основных негативных тенденций в системе образования России в последнее десятилетие стало усиление дифференциации в доступности разных ступеней образования, а также в уровне и качестве получаемого образования. Растут межрегиональные различия, различия между городской и сельской местностью, неравенство возможностей получения качественного образования детьми из семей с разным уровнем доходов.

Среди основных причин роста дифференциации в системе образования следует отметить:

1) Перенос ответственности финансирования большинства образовательных учреждений на уровень местных бюджетов при значительных различиях в величине их доходной базы;

2) Рост платности образования. Идеологическим обоснованием этих процессов явилась концепция либерализации образования, в том числе децентрализации управления, расширения многообразия организационно-правовых форм образовательных учреждений, предоставления «свободы выбора» форм и видов обучения.

Рост различий в качестве получаемого общего образования происходил на фоне снижения среднего уровня. Уровень подготовки российских школьников в значительной степени зависит от местоположения школы, а также уровня материального благосостояния семей. В школьном образовании происходит, по сути, распад единой системы на две малосвязанные между собой части: *элитарную* и *массовую*.

Элитарная система школьного образования представлена появившимися в последние годы негосударственными школами, а также школами с углубленным изучением отдельных предметов и групп дисциплин. В основном это школы в «богатых» регионах, крупнейших городах страны, в которых бюджетные расходы в расчете на одного учащегося значительно выше, чем в остальной России. Кроме того, во многих лицеях и гимназиях родители оплачивают «до-полнительные» услуги; плата же за обучение в негосударственных школах в десятки раз превосходит среднюю величину государственного финансирования в расчете на одного школьника. Все это позволяет элитарной системе не только поддерживать, но и улучшать материально-техническую базу образовательных учреждений, производить селекцию лучших педагогических кадров, обеспечить комфортность процесса обучения. В негосударственных школах, например, в среднем на

одного учителя приходится менее 4 учащихся (по государственным школам этот показатель равен 12).

Массовая часть системы среднего общего образования понесла, соответственно, наибольшие потери в результате резкого сокращения государственного финансирования. При этом в наиболее тяжелом положении оказались сельские школы и школы малых и средних городов дотационных регионов, составляющие большинство школ страны. Именно в этих школах наиболее сильно снизился уровень технической оснащенности. Именно в этих школах учителя были поставлены на грань выживания.

Если признать, что система общего образования является основой для получения гражданами страны доступного, качественного образования всех уровней, то ее дальнейшая модернизация должна обеспечивать эффективность образовательной отрасли в целом, создавать и расширять возможности для удовлетворения образовательных потребностей граждан России.

В Концепции о развитии образования отмечается, что «образование должно войти в состав основных приоритетов российского общества и государства», а государство «восстановит свою ответственность и активную роль» в сфере образования. В документе, в частности, отмечается необходимость формулирования общенациональной образовательной политики, которая позволит достичь современного качества образования, его соответствия актуальным и перспективным потребностям личности, общества, государства. Она должна отражать общенациональные интересы в сфере образования и учитывать общие тенденции мирового развития.

При этом ведущая роль отводится решению проблем, сложившихся в системе общего образования. «Школа – в широком смысле этого слова – должна стать важнейшим фактором гуманизации общественно-экономических отношений, формирования новых жизненных установок личности».

7.2. Государственная политика в области образования на современном этапе

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, обуславливающих 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.

Помимо правовой основы образовательной политики государства, важную роль играют ее идеологическая и организационная основы, непосредственно определяющие цели, задачи, содержание образовательной политики государства, средства и способы ее реализации.

К *идеологической основе* следует отнести Национальную доктрину образования в Российской Федерации, одобренную Постановлением Правительства Российской Федерации от 4 октября 2000 г., и действие которой рассчитано до 2025 года. В Доктрине в концентрированном виде изложены основные цели и задачи образования, основные цели государства в сфере образования, требования, относящиеся к педагогическим кадрам, а также ожидаемые результаты реализации доктрины.

7.3. Приоритетный национальный проект «Образование»: сущность и проблемы реализации

Приоритетный национальный проект «Образование» представляет собой современную и эффективную форму решения в масштабах страны отдельных проблем развития образовательной отрасли. Одна из основных причин возникновения этих проблем заключалась в отсутствии единого, скоординированного по всей вертикали власти механизма финансового и материального обеспечения системы образования России, ориентированного на достижение определенных качественных показателей, характеризующих уровень предоставляемых образовательных услуг и их доступность для граждан.

Значение приоритетного национального проекта «Образование» заключается, прежде всего, в комплексности охваченных им плановых мероприятий, детально определяющих технологию взаимодействия субъектов на всех уровнях власти и обеспечивающих реальную консолидацию бюджетных средств, направленную на выполнение проектных мероприятий.

При разработке и реализации приоритетного национального проекта «Образование» использован так называемый проектный подход в управлении, в связи с чем представляет интерес общая характеристика признаков данного

подхода, отличие его от других механизмов управления и программно-целевого планирования.

Специфика проектов заключается в особенностях применяемых при их реализации методов (средств, способов, приемов) и форм (совокупности документов, актов) государственной деятельности и управления финансами, т. е. в особенностях как содержательных, так и формально-юридических.

Для того, чтобы наиболее полно и точно выразить эту специфику, необходимо сначала выделить те однородные свойства, которые объединяют национальные проекты с похожими инструментами планирования.

Понятие «проект» как форма планирования объединяет разнообразные виды деятельности, характеризующиеся рядом признаков, наиболее общими из которых являются:

- направленность на достижение конкретных целей, определенных результатов;
- координация выполнения многочисленных взаимосвязанных действий;
- ограниченная протяженность во времени, с определенным началом и концом.

Названные признаки тесно связывают понятие «проект» с родственными ему понятиями «программа» и «план» – формами планирования, которые имеют более длительную историю существования и применения в отечественной государственной практике.

Перечисленные формы образуют систему программно-целевого управления, которая в своем законченном виде складывается из четырех элементов:

- 1) мероприятия (действия) и их исполнители;
- 2) цели и параметры, выраженные в конкретных результатах (количественных и качественных) реализации мероприятий;
- 3) ресурсы – финансовые средства и другое имущество, трудовые ресурсы;
- 4) заданные временные параметры.

Различия между проектами, программами и планами существуют и определяются особенностями их правового оформления и складывающимися тенденциями управленческой практики, действующей тот или иной инструментарий для достижения поставленных целей.

Сегодня относительно четко в российском праве формализована именно программная форма планирования. Действующее федеральное законодательство предусматривает следующие разновидности программ:

- 1) комплексные программы социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.
- 2) федеральные, региональные и муниципальные целевые программы.
- 3) ведомственные целевые программы.

Концепция приоритетных национальных проектов вводит в практический оборот принципиально новое понимание проекта – не как объекта государственной деятельности, а как формы и метода этой деятельности в общенациональном масштабе.

Система планирования реализации приоритетного национального проекта в сфере образования включает следующие элементы:

- параметры проекта (задачи, основные мероприятия, их целевые показатели и объемы финансирования из бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации), утверждаемые президиумом Совета;
- сетевой график приоритетного национального проекта, утверждаемый Министерством образования и науки РФ;
- соглашения между федеральными министерствами и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о взаимодействии по реализации приоритетного национального проекта;
- планы реализации приоритетных национальных проектов в субъектах Российской Федерации;
- соглашения между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления городских округов и муниципальных районов о взаимодействии по реализации приоритетного национального проекта;
- планы реализации приоритетного национального проекта в городских округах и муниципальных районах.

Предметом и целью приоритетных национальных проектов является не только улучшение материально-технической базы важнейших для общества отраслей и материального состояния их работников, но и одновременная модернизация самих основ функционирования общественных отношений в сферах, охватываемых действием проектов.

Бюджетная идеология приоритетного национального проекта «Образование» основывается на изменении принципа финансирования, которое переходит от «слепого» покрытия затрат к системе финансовых нормативов и ориентации на достижение заданных результатов. Достижение целей национальных проектов сопровождается не только финансированием, но и решением всего комплекса экономических, правовых, организационных, информационных вопросов, необходимым для создания тех условий, при наличии которых финансирование может привести к желаемому результату.

Национальный масштаб проектов заключается в том, что для решения поставленных в них задач приоритетные национальные проекты призваны стать фактором, определяющим сознание, образ мыслей и поведения предельно широких слоев общества. Национальные проекты как взаимосвязанные управленческие решения предполагают системный охват всех основных элементов общества:

- власть на всех ее уровнях;
- бюджетный сектор и других производителей социальных благ и услуг;
- население, потребляющее эти блага и услуги.

Опыт реализации приоритетных национальных проектов представляет собой рождение в России новой парадигмы управления общественными процессами, а именно социального управления, понимаемого в широком смысле, т. е. объединяющего и государственные (административные) ресурсы, и ресурсы, энергию всего общества. Без этого ключевые и наиболее важные результаты бюджетного финансирования недостижимы.

Организация управления национальными проектами основана на широком привлечении общественности, представителей всех властных и социальных институтов в процессы выработки и реализации государственной политики на-

циональных приоритетов, а также максимально возможном развитии всех форм координации и взаимодействия в достижении целей этих проектов.

Организационный стержень этой управленческой системы составили специальные координационные органы, образованные при высших должностных лицах по всей вертикали власти.

Данная модель организации управления проектами эффективна не только потому, что позволила максимально привлечь к этому процессу представителей общественности. Но и подобная форма работы позволила избежать излишних бюрократических процедур, обеспечила быстрое и качественное принятие решений по всем вопросам, связанным с реализацией приоритетных национальных проектов, – начиная от планирования и заканчивая оперативным реагированием на конкретные возникающие проблемы.

По источникам финансирования приоритетные национальные проекты отличаются от иных действующих форм программно-целевого регулирования тем, что основаны на объединении ресурсов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Отличительной чертой национальных проектов является и то, что формально их утвержденные параметры не предусматривают конкретных сумм финансирования из внебюджетных источников. Данный подход также позволит избежать одну из серьезных проблем, возникающих в практике реализации государственных и муниципальных целевых программ. Как правило, в указанных программах достижение целевых показателей ставится в прямую зависимость от конкретных объемов внебюджетного финансирования. При этом не учитывается то обстоятельство, что внебюджетные источники не являются до конца управляемыми.

Главная особенность технологии управления приоритетными национальными проектами заключается в использовании метода сетевого планирования – незаменимого элемента современного проектного менеджмента.

Сущность метода заключается в определении трех составляющих:

- 1) исчерпывающего перечня мероприятий, необходимых для завершения (достижения целей) проекта;
- 2) времени (продолжительности) осуществления каждого мероприятия;
- 3) системы зависимостей (хронологических и технологических) между мероприятиями.

Само наименование «критический путь» выражает главную особенность метода: построенная с его помощью плановая модель проектирует минимально необходимый по набору действий, их сроку и продолжительности алгоритм достижения цели. Условием выполнения алгоритма является точное, своевременное осуществление всех взаимообусловленных мероприятий плана. Визуально, составленный с помощью рассматриваемого метода план реализации проекта представляет собой сеть, где линии обозначают зависимости между мероприятиями, отсюда и наименование метода – «сетевое планирование», широко используемое в российской литературе.

С помощью метода сетевого планирования решается задача координации, синхронизации деятельности органов власти всех уровней (включая муниципальный уровень) для решения конкретных задач в сферах действия приоритетных национальных проектов. Использование данного метода представляется не только оправданным, но и необходимым, учитывая, что большинство меро-

приятый приоритетных национальных проектов предполагают распределение обязанностей, зон ответственности органов власти всех уровней и сбой на каком-то участке может поставить под угрозу выполнение всего мероприятия, привести к неэффективному использованию бюджетных средств.

Сетевое планирование оказывает непосредственное организующее воздействие и на бюджетный процесс, прежде всего, на стадии исполнения бюджета, поскольку все процедуры санкционирования расходов бюджета, включая поквартальную разбивку расходов, учет средств в сметах бюджетных учреждений, определение лимитов бюджетных обязательств для получателей бюджетных средств, основываются на алгоритме сетевого плана и призваны обеспечить его точное выполнение, своевременное предоставление денежных выплат, оплату закупок товаров (работ, услуг), осуществляемых в рамках мероприятий плана.

Важной особенностью приоритетных национальных проектов как формы бюджетного планирования является система отчетности о реализации проектов. Впервые в механизме отчетности сделана попытка последовательно, по всей вертикали исполнения соединить финансовые показатели (сведения о бюджетном финансировании) и показатели результативности произведенных затрат, сведения о ходе достижения заданных параметров проектов. Данный подход отличается от сложившейся практики отчетности о реализации федеральных целевых программ, формы которой, как правило, ограничиваются данными об освоении выделенных бюджетных средств и формальной реализации мероприятий, оставляя за рамками их конечный результат.

Несмотря на прогрессивный характер национального проекта «Образование», следует отметить ряд недостатков, устранение которых позволило бы повысить общую эффективность проекта:

– плановые показатели (параметры) проекта включают в основном количественные характеристики финансового и материального обеспечения образовательных учреждений (дополнительные выплаты педагогам, гранты школам, поставки автобусов, подключение школ к сети Интернет и т. д.). Вопросы же модернизации системы образования недостаточно комплексно и последовательно отражены в параметрах проекта. В частности, в них не отражены сведения о переводе школ на финансирование по нормативно-подушевой основе, о внедрении системы оплаты труда с учетом результатов деятельности.

К недостаткам приоритетного национального проекта «Образование» следует отнести отсутствие в его параметрах показателей, характеризующих конечные результаты, которые могли бы рассматриваться в качестве критериев эффективности проектных мероприятий (очевидно, что повышение уровня материального обеспечения системы образования и даже ее модернизация не являются самоцелью).

Вопрос о критериях эффективности функционирования как отдельных образовательных учреждений, так и всей системы образования (либо ее подсистем) относится к числу наиболее проблемных. Главным таким критерием является качество образовательной услуги. Есть определенные признаки, позволяющие судить о качестве национальной системы образования в целом, – это и международное признание документов об образовании, и востребованность специалистов, получивших национальное образование (в том числе на транснациональном рынке труда), уровень развития науки в стране. Намного сложнее

оценить качество образовательной услуги, предоставляемой отдельно взятым учреждением образования. Его безусловным показателем является уровень, качество знаний, полученных учеником, но не менее важны и личностные качества, формируемые в школе, в том числе умение применять полученные знания.

Показатели, которые иногда определяются как проявления результативности бюджетных услуг в сфере образования, например, обеспеченность компьютерами, оснащение наглядными пособиями и лабораторным оборудованием, использование современных информационных технологий, наличие инновационных образовательных программ, повышение квалификации учителей и др., являются не свидетельствами результативности деятельности, а лишь ее условиями.

ТЕМА 8. УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

8.1. Характеристика системы здравоохранения в Российской Федерации

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, к ведению федеральной власти относятся: регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина и координация вопросов здравоохранения (совместно с властями субъектов Российской Федерации). Помимо Конституции, основным руководящим документом является закон «Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан», принятый в 1993 г.

В ноябре 1991 г. Министерство здравоохранения СССР было упразднено, на смену ему пришло Министерство здравоохранения и медицинской промышленности Российской Федерации. По сути, оно просто объединило два прежних министерства – Министерства здравоохранения СССР и РСФСР.

В вопросах разделения обязанностей между министерствами существовали определенные разногласия, но в целом их слияние прошло достаточно гладко, поскольку устройством они обладали сходным.

Ниже будут рассмотрены все компоненты структуры здравоохранения России.
Федеральный уровень

Министерство здравоохранения и социального развития – высший орган управления здравоохранением. Его возглавляет министр, назначаемый премьер-министром после утверждения кандидатуры в Государственной Думе.

Министерство устанавливает политику здравоохранения в России и официально сохранило право следить за региональным здравоохранением и исполнением решений в сфере здравоохранения субъектами Российской Федерации. Однако расширение полномочий местных властей, и, прежде всего, их право формировать собственный бюджет означает, что министерство больше не может рассчитывать на исполнение своих указаний.

Структура Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации часто меняется: объединяют и создают новые департаменты, их функции перераспределяют.

Бюджет Министерства здравоохранения и социального развития устанавливает Министерство финансов. Из своего бюджета Министерство здравоохранения финансирует научно-исследовательские институты, клиническую деятельность Российской академии медицинских наук, научные центры и медицинские учебные учреждения. Медицинские учреждения федерального значения содержат около 4% конечного фонда страны.

Министерство здравоохранения и его учреждения в настоящее время получают лишь незначительную часть государственных средств, отводимых на здравоохранение, примерно 5%.

Региональный уровень

Руководящие органы этого уровня управляют здравоохранением в субъектах Российской Федерации. До введения обязательного медицинского страхования (ОМС) (см. ниже) в 1993 г. власти субъектов Российской Федерации полностью распоряжались финансированием своего здравоохранения. Позже оно отчасти отошло в ведение учрежденных территориальных фондов ОМС. Однако медицинское страхование введено не

полностью, и пока власти субъектов Российской Федерации и местные власти обеспечивают здравоохранение примерно на две трети, а потому все еще играют важную роль в управлении здравоохранением. Субъекты Российской Федерации обязаны обеспечивать выполнение федеральных целевых программ, прежде всего направленных на контроль за санитарно-эпидемиологической обстановкой и борьбу с социально значимыми инфекционными заболеваниями, но отчитываться перед Министерством здравоохранения не обязаны. После децентрализации власти в первой половине и середине 1990-х гг. региональные власти стали достаточно самостоятельными. В одних субъектах Российской Федерации департаменты здравоохранения активно участвуют в разработке реформ, контроле за качеством медицинского обслуживания и других начинаниях, в других – особенной активности не проявляют.

Медицинское обслуживание на региональном уровне обычно осуществляют больницы общего профиля примерно на 1000 коек и детская больница на 400 коек, при которых имеется амбулаторное отделение. Лечиться в такой больнице может любой житель субъекта Российской Федерации. Имеются также региональные специализированные медицинские учреждения – инфекционные, туберкулезные, психиатрические и прочие. Региональными являются около четверти учреждений первичного медицинского обслуживания и свыше 70% диагностических центров.

Местный уровень

Местные власти многих крупных городов активно участвуют в реформах здравоохранения, а вот власти сельских районов чаще исполняют обязанности, больше похожие на обязанности руководства центральной районной больницы. По принятому в 1995 г. закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», местные власти не отвечают перед региональным руководством, но должны выполнять указы Министерства здравоохранения. В такой ситуации управлять здравоохранением в стране сложно: программы и реформы, которые исходят от региональных властей, для местных властей не обязательны. Последние, обязаны только обеспечить местное население медицинским обслуживанием в объеме, указанном в законах. На деле же очень часто по взаимной договоренности местное здравоохранение переходит под руководство регионального министерства здравоохранения.

В настоящее время отношения в сфере здравоохранения в России регулируются следующими основными нормативными актами:

- Конституцией Российской Федерации;
- Законом РФ «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации»;
- Постановлением Правительства РФ «Об утверждении Программы государственных гарантий оказания гражданам РФ бесплатной медицинской помощи»;
- Концепцией развития здравоохранения и медицинской науки в РФ и др.

С 1 января 2006 года стартовал проект «Здоровье». Проект уже получил название «национального приоритетного проекта» и был разработан для реализации предложений Президента РФ Путина В. В. по совершенствованию медицинской помощи в Российской Федерации. Основная

задача проекта – улучшение ситуации в здравоохранении и создание условий для его последующей модернизации.

В рамках реализации национального проекта «Здоровье» можно выделить три основных направления: повышение приоритетности первичной медико-санитарной помощи, усиление профилактической направленности здравоохранения, расширение доступности высокотехнологичной медицинской помощи.

Основное внимание планируется уделить укреплению первичного медицинского звена (муниципальные поликлиники, участковые больницы) – увеличению зарплаты участковым врачам и медсестрам, оснащению этих медучреждений необходимым оборудованием, переобучению врачей общей практики, введению родовых сертификатов.

Усиление профилактической направленности здравоохранения

- формирование у населения культуры здоровья;
- повышение мотивации к сохранению своего здоровья;
- проведение дополнительной диспансеризации работающего населения;
- формирование Паспорта здоровья работающего населения.

Дополнительная диспансеризация работающего населения

8.2. 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.

ТЕМА 9. ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЖКХ

9.1. 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.

9.2. 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 предоставления 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 ко-

декс 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 многоквартирным 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 демополизации 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

Для реализации данной задачи необходимо перейти к комплексному планированию развития коммунальных систем как на региональном, так и на местном 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 предоставляемых 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.

3. 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 со-финансирования частных инвестиций в многоквартирные дома и коммуналь-ную инфраструктуру.

ТЕМА 10. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ

10.1. Культура в период общественных перемен

Демократизация российского общества, либерализация экономики, формирование плюрализма повлекли за собой в социокультурной сфере явления, сходные с наблюдаемыми в других странах в переходный период. В это время в культуре настает время проявления рыночных сил и частных инициатив, де-лаются попытки приватизировать и коммерциализировать части культурной инфраструктуры. Государственное влияние на сферу культуры значительно уменьшается, сокращается ее государственное финансирование. Государство, по сути, перестает диктовать культуре свои требования, в его лице она, культу-ра, утрачивает своего гарантированного заказчика.

Острее, чем прежде, встал вопрос о создании предсказуемой в финансовом отношении среды, в которой культура может беспрепятственно развиваться, наличии необходимой организационной составляющей перемен в сфере культуры.

Стремительные изменения в сфере культуры оправданы только в том случае, если они связаны со стабилизацией процесса перехода к новому обществу. Для этого необходима сильная и непротиворечивая культурная политика. В условиях перемен понятие культурной политики стало остро нуждаться в уточнении. Оно во многом зависит от определения самой культуры и существующих представлений о ее роли в обществе.

Разработка современного понимания культурной политики связана с осознанием ключевой роли культуры в общественном развитии. В последнее десятилетие, когда все более отчетливо ставится вопрос о том, общество должно измениться как целостность, все чаще обсуждаются возможности достижения нового общественного состояния. Они видятся по-разному. Существует множество трактовок сегодняшней социальной трансформации. Общей тенденцией является решительный отход от объяснения сути происходящего новыми достижениями экономики и технологическими сдвигами и выдвигание на первый план системы человеческих интересов и ценностей. Сегодня человек должен искать источники развития не только в окружающей среде, но и внутри себя, в способности своего собственного изменения.

На определенном этапе поиска новых критериев развития сформировалось понятие человеческого потенциала, который служит мерилom развития и предполагает широкий выбор во всем, что касается возможностей получения образования, здорового образа жизни, обеспечения прав человека, политической, экономической и социальной свободы. Следующий шаг в переосмыслении развития – включение в его стратегии более эффективную практическую программу действий разнообразных аспектов культуры. Укрепляется понимание, что развитие начинается в культуре, определяющей пути развития и образ будущего, воздействующей на образ мыслей, представления, поведение людей, являясь источником изменений и новых путей организации общественной жизни.

В настоящее время в российской культурологической науке происходит преодоление зауженного понимания культуры как художественной культуры и достижения высоких искусств и формирование ее широкого понимания как комплекса определенных духовных, материальных,

интеллектуальных и эмоциональных черт, характеризующих данное общество или социальную группу. Такое широкое понимание культуры позволяет увидеть тесную взаимосвязь расцвета культур и устойчивого развития общества, ее роль как важнейшего фактора организации жизни в целом, неотъемлемую часть благосостояния людей. Большое значение имеет понимание важности многообразия культур, принципа их диалогового взаимодействия, способствующего достижению взаимопонимания, терпимости между народами, свободе обмена информационными процессами.

По сути, никакие изменения в обществе невозможны, если в практической деятельности не учитываются специфика обычаев, нравов и традиций каждого народа, не ведется работа по повышению творческого потенциала личности и ее общей культуры, развитию интеллектуальных навыков, духовного здоровья нации в целом. Стратегии, игнорирующие сохранение и обогащение культурных ценностей людей, этнического наследия, нормальную совместную жизнь социальных групп, базирующуюся на их самобытности и чувстве общности, являются тупиковыми, ведущими к многочисленным конфликтам.

В целом культура может обеспечивать динамические ресурсы для успеха развития. Поэтому культура – социальная основа достижения целей общества, и в этом смысле средство развития. В самом же широком смысле культура – это конечный итог развития, делающий осмысленным само существование человека.

Реализация стратегий развития общества, учитывающих культурные факторы – это реализация стратегий развития человека, направленных на достижение таких характеристик жизнедеятельности людей, такой суммы свойств и способностей, которые бы обеспечивали формирование человеческого потенциала, адекватного современным задачам. Качественный перелом может быть достигнут через обновление всех сторон жизни человека с учетом повышения значимости его самоорганизации на основе самостоятельности и творчества, формирования динамичной личности. Последняя может эффективно действовать в новой социально-экономической реальности и готова взять на себя полную ответственность за происходящее, постоянно совершенствовать себя в изменяющихся условиях. Гармонию между культурой и развитием можно достигнуть только при разумном сочетании модернизационной ориентации и сбережения традиционных ценностей, существовании возможностей для индивидуумов (и сообществ) реализовывать свои культурные ценности, сохраняя каждому из них свободу жить по-своему.

Когда культура понимается как основа развития, то понимание национальной культурной политики значительно расширяется. Культурная политика в демократическом обществе интегрирована в стратегии развития, способствует формированию нации как многогранного сообщества, характеризующегося национальным единством, служит социальной интеграции и улучшению качества жизни.

10.2. Государство как субъект культурной политики

В свете современных научных представлений культурная политика в обществе – это результат множества противоречивых курсов, определяемых различными субъектами, порой напрямую не направленных непосредственно

на развитие культуры. Культурную политику в самом широком понимании можно представить как систему постоянно возобновляющихся взаимодействий государственной власти, негосударственных структур (политические партии, религиозные конфессии, общественные объединения), личностей (или социальных групп) по вопросам культурного развития общества.

Государство занимает особую роль в ряду субъектов культурной политики. В соответствии со своими функциями оно должно формировать культурную жизнь общества в целом. С одной стороны, оно обязано проводить собственную культурную политику, а с другой, выполнять сверхзадачу согласования культурных потребностей и интересов всех социально значимых групп и слоев общества.

Среди главных культурных приоритетов нового века справедливо называется задача государства не снимать с себя ответственность за развитие культуры. Государство – главный гарант реализации конституционного права граждан на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, равного доступа к ценностям культуры, информационным ресурсам, создания базовых условий для доступа к культурным благам.

Культурная политика государства должна быть направлена на формирование национального единства на основе деления общих гуманистических ценностей, на улучшение качества жизни людей. Культура должна стать частью взаимозависимых социальных стратегий. В основных направлениях социально-экономической политики Правительства Российской Федерации в качестве стратегических целей культурной политики государства зафиксированы: развитие культурного потенциала и сохранение культурного наследия страны, обеспечение единства культурного пространства и доступности культурных ценностей широкими слоями населения.

Движение к рынку остро ставит вопрос о корректировке государственного воздействия на сферы, связанные с формированием человеческого потенциала, в том числе сферы культуры. Существуют различные подходы к сути и объему культурной политики, в том числе представления, связанные с выполнением государством очень умеренных функций в культуре. Культура часто «передается» на муниципальный уровень или общественным советам, иногда спонсорство становится почти единственным механизмом поддержки культуры. Но такого рода решения должны быть осознанным решением общества и подкрепляться реальными изменениями в социальной жизни, в том числе цивилизованным функционированием художественных рынков, появлением системы соответствующих фондов, а также формированием общественного мнения, когда становится престижно поддерживать отечественную культуру и т. д.

В период общественной трансформации, когда отсутствует налаженная система регуляции со стороны бизнеса и общественных организаций, государство обязано осуществлять значительную поддержку сфере культуры. Основное внимание перемещается на вопросы взаимодействия государства с другими субъектами культуры, соотношение роли государственного, коммерческого и некоммерческого секторов в сфере культуры.

Взаимодействие различных секторов важно с методологической точки зрения. Важнейшей проблемой деятельности государства является поддержание культурного плюрализма, который только и может обеспечить максимальное удовлетворение культурных интересов и потребностей всех социально зна-

чимых групп и слоев общества. В то же время государство не должно пытаться обеспечить полный охват услуг, расширять свою деятельность в сфере культуры – это ведет к нерациональному использованию ресурсов и усилению нагрузки на бюджет. Установленная законодательством обязанность государства поддерживать сферу культуры не означает, что оно отвечает полностью за производство необходимых услуг или товаров. Это лишь один из способов реализации обязанностей.

Государство осуществляет управление обществом и ему как единственному субъекту принадлежит право законодательного регулирования культурной жизни. Именно с этих позиций определяется суть культурной политики государства в Основах законодательства РФ о культуре. Культурная политика представлена как совокупность принципов и норм, которыми руководствуется государство в своей деятельности по сохранению, развитию и распространению культуры, а также сама деятельность государства в области культуры.

Российское законодательство закрепляет широкий спектр обязанностей государства в области культуры: разработку и реализацию федеральных государственных программ сохранения и развития культуры, воплощающих культурную политику государства, обеспечение условий для развития национальных культур РФ, обеспечение доступности для граждан культурной деятельности, культурных ценностей и благ, обеспечение свобод и самостоятельности всех субъектов культурной деятельности, создание условий для самореализации талантов, сохранение памятников истории и культуры, ведение статистики культуры, деятельность по преодолению монополии в области культуры.

Острейший вопрос сегодняшнего дня становится – выполнение государством обширного перечня взятых на себя социальных обязательств, об их ресурсном обеспечении, наличие соответствующих механизмов их реализации на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Последний из них нельзя рассматривать в отрыве от первых двух уровней, так как именно на нем и происходит выполнение государством своих социальных обязательств.

Смысл культурной деятельности государства порой неверно сводится к отрицанию «плохой» культуры и приобщению населения к «хорошей». На самом деле его важнейшая задача – с позиций видения стратегических путей, по которым движется культура, создать условия для развития культурных процессов, и, включив организационно-финансовые и законодательные рычаги, способствовать тому, чтобы облечь культурный интерес масс в подлинно культурную форму, постоянно повышать уровень культурного предложения, «переводить» потребителей на новый культурный уровень. Культурные потребности людей играют подлинно формообразующую роль, если говорить о качестве и образе жизни населения.

10.3. 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 информа-

ционно-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 становиться 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 решение 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 были совсем в недавнее время неизвестны и по отношению к которым до последнего 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 нормализацией рыночного товарного оборота в сфере производства и проката кинопродукции.