ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

Введение в предмет

Второе издание

Издательский дом "АРГАМАК-МЕДИА"

МГУ имени М.В. ЛОМОНОСОВА

ФАКУЛЬТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

ВВЕДЕНИЕ В ПРЕДМЕТ

УЧЕБНИК

Под редакцией Н.С. Григорьевой

Издание 2-е, дополненное

Москва
Издательский дом «АРГАМАК-МЕДИА»
2025

УДК 333.24(075.8)
ББК 65.291.6-21я73
П50

ФЗ № 436-ФЗ	Издание не подлежит маркировке в соответствии с п. 1 ч. 4 ст. 11

Рекомендовано к публикации Ученым Советом факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова

Рецензенты:
Кудина Марианна Валерьевна, д-р экон. наук, профессор, зав. каф. экономики инновационного развития, Факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова
Василенко Людмила Александровна, д-р соц. наук, профессор. Институт государственной службы и управления. Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

П50 **Политика и управление в социальной сфере. Введение в предмет**: учебник / под ред. Н.С. Григорьевой. 2-е изд., доп. – М.: ИД «АРГАМАК-МЕДИА», 2025. – 680 с.

ISBN 978-5-00024-150-9

В настоящее время вопросы развития социальной сферы находятся в центре внимания государства и общества, но наблюдается дефицит учебно-методических разработок, обеспечивающих системный подход к рассматриваемым вопросам и дающих представление о способах, формах, и методах управления социальным развитием общества. Данный учебник призван заполнить этот пробел и охватывает широкий круг тем, относящихся к политике и управлению в социальной сфере, основным направлениям ее развития. Он не просто закрепляет общепринятые положения науки, но, ориентирован на приращение нового знания. В работе содержится систематическое изложение учебной дисциплины, её разделов и частей, представлены используемые методология и методы, глоссарий на русском и китайском языках.

Учебник адресован в первую очередь студентам и аспирантам, обучающимся в высших учебных заведениях по экономическим, социологическим и политическим дисциплинам, а также широкому кругу специалистов в области государственного управления и всем, кто интересуется проблемами социального развития современного общества.

УДК 338.24(075.8)
ББК 65.291.6-21я73

© Коллектив авторов, 2025
© Факультет государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, 2025
© Бубнов М.К., обложка, 2025
© Издательский дом «АРГАМАК-МЕДИА», 2025

ISBN 978-5-00024-150-9

Содержание

Предисловие ко второму изданию **6**

Предисловие к первому изданию **9**

Авторы учебника **13**

Раздел I СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА КАК ОБЪЕКТ ПОЛИТИКИ И УПРАВЛЕНИЯ **15**

Глава 1 ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ **15**

§1.1 Социальная политика и социальное государство 15

§1.2 Принятие государственных решений в социальной сфере 44

§1.3 Государственная социальная политика: основные направления и технологии исследований реализации политических решений 63

§1.4 Общественная безопасность и социальная политика: модели взаимосвязи 79

Глава 2 УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ **112**

§2.1 Общие подходы к управлению в социальной сфере 112

§2.2 Правовое регулирование отношений в социальной сфере 133

§2.3 Финансирование социальной сферы 147

§2.4 Эффективность управления в социальной сфере 190

§2.5 Кадровое обеспечение организаций социальной сферы 202

Глава 3 ИННОВАЦИИ В УПРАВЛЕНИИ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ **216**

§3.1 Инновации в управлении социальной сферой 216

§3.2 Сетевая модель государственного управления 235

§3.3 Управление проектами в социальной сфере 252

§3.4 Клиентоцентричность в социальной сфере 278

Предисловие ко второму изданию

Социальная сфера представляет собой область общественной жизни, в которой под влиянием экономических и политических отношений, законодательных норм и морального климата, а также других общественных связей формируется общественное положение человека, указывая на его материальное состояние, качество и количество услуг, получаемых им в области здравоохранения и образования, возможности его приобщения к культурным ценностям и т.д. Государственное управление в социальной сфере – это огромная повестка дня. Поэтому столь важен вклад различных наук, учитывая многоаспектность и междисциплинарность, в решении общественно значимых задач.

Несколько лет назад была издана монография «Политика и управление в социальной сфере. Введение в предмет» (2018), которая была задумана и исполнена как систематизация основных проблем социальной сферы с позиций развития социальной политики как науки. Однако, по отзывам читателей, она оказалась востребованной при изучении многих курсов, преподаваемых на факультете государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова. Поэтому было принято решение обновить, дополнить и переработать материалы монографии и подготовить издание, предназначенное для учебного процесса.

Мы решили, что это будет учебник, в котором изложены основы знаний по социальной политике и управлению в социальной сфере и который можно использовать не только при изучении базового курса «Управление в социальной сфере», но и ряда других дисциплин, как, например: принятие политических решений, управление персоналом, показатели и критерии качества жизни населения, основы социального страхования, региональное и муниципальное управление в сфере здравоохранения, управление государственными программами и проектами и других, а также в организационно-управленческой и преддипломной производственных практик. Учебник будет полезен и в качестве основы для самостоятельного освоения материала. Широта библиографического списка позволит использовать его для подготовки рефератов, курсовых и дипломных работ, диссертаций.

Переиздание этого коллективного труда обусловлено также рядом причин, связанных как с переменами в жизни нашего общества, так и значимым событием в жизни Московского университета – 270-летием со дня его основания.

Социальная сфера – важнейшая подсистема общества, область деятельности, где реализуется социальная политика государства, направленная на создание условий для достойной жизни, удовлетворение духовных и материальных потребностей граждан, повышение их благосостояния. Задача состоит в том, чтобы

- сформировать знания о социальной сфере и специфике функционирования отдельных отраслей и организаций социальной сферы;
- обосновать объем знаний и навыков, нужных для понимания теоретико-методологических основ социальной политики и управления;
- объяснить необходимость системного подхода к профессиональной работе с объектами социальной сферы;

- показать важность знания о правовых основах управления в социальной сфере;
- способствовать выработке навыков и умений, необходимых для анализа процессов формирования и реализации социальной политики;
- способствовать выработке навыков и умений обобщения практики управления в социальной сфере, выявлению основных тенденций и проблем управления на разных уровнях – федеральном, региональном и муниципальном;
- обучить применять на практике принципы разработки и реализации оптимальных управленческих решений.

Написание данного учебника преследует цель приобретения обучающимися теоретических знаний и практических навыков в области управления социальной сферой на различных уровнях. В данном издании мы постарались показать основные тенденции в освоении социального пространства, государственной политики в социальной сфере и особенностей управления современными социальными процессами. Одна из задач учебника – актуализация содержания гуманитарных дисциплин в условиях мировой геополитической и геоэкономической трансформации, что требует концептуального обновления гуманитарных наук.

По сравнению с первым изданием, в данную работу вошли не только главы (параграфы), дополняющие наши представления об отраслях социальной сферы, но описаны новые технологии, вошедшие в нашу социальную повседневность, как например, цифровизация социальной сферы в целом и ее отраслей.

Таким образом, учебник призван способствовать

- Знанию основных понятий, базовых концепций и показателей развития социальной сферы; формированию представлений о возникновении и эволюции институтов управления в социальной сфере; пониманию роли государственной социальной политики, общей направленности преобразований в управлении социальной сферы; изучению социальных прогнозов, концепций, стратегий, программ и проектов по развитию отраслей социальной сферы; усваивание технологий и механизмов их разработки и реализации;
- Овладению сведениями о механизмах функционирования и развития отраслей социальной сферы, о методах исследования, мониторинга и анализа социальных процессов; навыках применения полученных знаний в профессиональном решении задач государственного, регионального и муниципального управления в социальной сфере.
- Пониманию современных вызовов социальному государству, что предполагает внедрение в систему российского образования единой национально-ориентированной ценностной компоненты

Задачи работы определили ее структуру. В первом разделе (главы 1–3) рассматриваются общие теоретические вопросы политики и управления в социальной сфере, которые возникают при изучении роли государства в решении социальных проблем общества. Во втором разделе (главы 4–9) рассматриваемые проблемы преломляются в отношении основных отраслей социальной сферы и практики применения для достижения искомых результатов ее развития. Помимо традиционных отраслей, таких как образо-

вание, здравоохранение, социальное обслуживание и социальное обеспечение и т.д., в работу включена наука, как сфера, которая имеет особое значение в подготовке студентов и аспирантов, формирования и воспитания у них заинтересованности в собственных исследованиях, поддержания и развития их научных интересов.

Данный труд подготовлен учеными факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, преподавателями кафедр социологии управления, политического анализа, управления персоналом, а также правовых основ управления, инновационного развития экономики.

Особая благодарность нашим коллегам, представляющих различные подразделения РАН, Института экономики РАН, которые участвовали в первом издании и любезно предоставили свои работы для второго издания, а также новым авторам – исследователям из некоммерческих организаций, созданных для поддержки перспективных общественно значимых проектов, направленных на повышение качества жизни, образования и подготовки кадров, региональное и городское развитие, разработку новых технологий. Так сложился уникальный авторский коллектив: Андрюшина Е.В. (Раздел 2 Глава 6 §6.1, 6.2), Андрюшков А.А. (Раздел 2 Глава 6 §6.1, 6.2), Бабкина Н.М. (Раздел 1 Глава 1 §1.2), Бубнова М.И. (Раздел 1 Глава 2 §2.1, 2.4; Раздел 2 Глава 8 §8.2), Григорьева Н.С. (Предисловие к первому изданию; Предисловие ко второму изданию; Глоссарий; Раздел 1 Глава 1 §1.1, 1.3, Глава 2. §2.1, Глава 3 §3.1; Раздел 2 Глава 5 §5.1, 5.2, Глава 7 §7.1, 7.2, 7.3), Журавлева Т.В. (Раздел 1 Глава 3 §3.4), Иванов В.В. (Раздел 2 Глава 9), Колесников С.И. (Раздел 2 Глава 9), Малышев М.А. (Раздел 2 Глава 4 §4.3), Михайлова О.В. (Раздел 1 Глава 3 §3.2), Музычук В.Ю. (Раздел 2 Глава 8), Опарина Н.Н. (Раздел 2 Глава 2 §2.4); Панова Е.А. (Раздел 2 Глава 4 §4.1, 4.2); Попова С.С. (Раздел 1 Глава 2 §2.2); Соловьев А.И. (Предисловие к первому изданию; Раздел 1 Глава 1 §1.2); Сухарева М.А. (Раздел 1 Глава 3 §3.2), Туронок С.Г. (Раздел 1 Глава 1 §1.4), Чжао Чен (Глоссарий), Чубарова Т.В. (Раздел 1 Глава 1 §2.3; Раздел 2 Глава 7 §7.3), Шестакова Е.Е. (Раздел 2 Глава 5 §5.2).

Следует отметить, что форма издания – учебник – во многом определила структуру работы, характер, подбор и правила изложения материала. Авторы активно использовали свои авторские наработки и ранее опубликованные материалы, существенно переработанные и дополненные.

Наша признательность Ученому Совету факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова за поддержку идеи учебника и его публикации, а также рецензентам нашей работы – доктору экономических наук, профессору М.В. Кудиной и доктору социологических наук, профессору Л.А. Василенко.

Хочется надеяться, что материалы, вошедшие в данный учебник, будут интересны и полезны всем, кто интересуется проблемами социального развития современного общества, его прошлым, настоящим и будущим.

Предисловие к первому изданию

Весь мировой опыт однозначно свидетельствует об органической взаимосвязи управления и политики, представляющей самый эффективный инструмент регулирования общественных отношений, проектирования институтов, влияния на человеческое сознание. Впитывая и утилизируя сведения, почерпнутые в различных областях жизни, политика задает управленческим задачам качественные ориентиры и приоритеты, способствует выбору оптимальных средств их достижения, формируя в итоге гибкие и одновременно исключительно практические формы взаимодействия центров власти, влияя на условия жизнедеятельности людей, их замыслы и потребности. Причем, если административные органы власти при постановке задач стремятся сохранять главенствующее положение законодательных норм и административных регламентов, то политика предлагает управляющим более гибкие – договорные, партнерские – методы достижения целей, более полно соответствующие интересам субъектов (акторов), заинтересованных в практическом решении проблем и поэтому расширяющих регулятивные возможности власти.

Иными словами, государственное управление всегда предполагает сочетание усилий административных и гражданских игроков, формализованных и политических подходов и отношений. По сути, управление государством различных областей общественной жизни – это кооперация действий аппарата управления и выборных политиков, а также профессионалов-госменеджеров и многообразных (обладающих своими ресурсами) гражданских акторов (бизнеса, НКО, групп интересов и проч.), предполагающих достижение компромисса текущих и перспективных интересов населения.

Столь же неоспоримым фактом является то, что важнейшим объектом политико-управленческого регулирования является социальная сфера, где сходятся правовые, экономические, экологические, культурные и иные важнейшие для человека детерминанты его жизнедеятельности. Это пространство, где формируется общественное положение человека, свидетельствующее о его материальном благополучии, качестве получаемых государственных услуг в области здравоохранения и образования, о возможностях его приобщения к культурным ценностям и занятиям спортом, где образуются и реализуются потребности и представления людей о своем настоящем и будущем. Именно по параметрам социальной сферы можно судить об уровне рождаемости в обществе, обеспеченности людей в старости, реализации их права на труд, безопасность, а также о реальном имущественном расслоении населения, равенстве/неравенстве прав и возможностей граждан, устоявшихся в обществе формах социальной справедливости.

Понятно, однако, что важнейшим, если не определяющим условием развития этой многогранной сферы является выработка взвешенной и скоординированной государственной политики, отвечающей перспективным политическим приоритетам и предполагающей наличие эффективных механизмов решения большого круга задач. В то же время государственная политика в области социальных отношений – это не просто сложносоставная, комбинированная деятельность, сочетающая усилия власти и гражданских струк-

тур, но и предполагающая наличие многообразных форм самоорганизации общества, наличия групповых и индивидуальных траекторий социальной активности человека. Таким образом, эффективность государственной социальной политики всегда связана с пониманием степени вмешательства власти в личное пространство человеческой жизнедеятельности, порождаемой локальными формами самоорганизации, самозанятости населения и другими аналогичными проявлениями.

Следует учитывать и то, что социальная сфера представляет собой такое пространство, где помимо государства действуют весомые политические игроки, предлагающие собственные подходы и модели решения проблем здравоохранения, безработицы, пенсионного обеспечения и т.д. К примеру, крупный бизнес в этих вопросах защищает интересы предпринимателей, международные структуры (по мере включения национальных экономик в мировое хозяйство), как правило, настаивают на сокращении социальных расходов государства, а структуры гражданского общества заявляют требования, предполагающие более социально справедливые отношения с работодателями, увеличение расходов правительства на здравоохранение, образование и другие общественные блага. Таким образом, государственная социальная политика вынуждена достигать компромисса с различными структурами, предлагать обществу некие договорные стратегии и цели.

Как ни парадоксально, но при всей важности социальной сферы, наука об управлении этой многогранной областью общественных отношений в каком-то смысле оказалась на полупериферийном положении. Показательно, что более ста лет назад классик немецкой социологии Зомбарт Вернер в одной из своих наиболее известных работ – «Идеалы социальной политики» – говорил, что изучение социальной политики находится в печальном запустении и новые поколения с трудом, понимают то, что было сделано ранее. К сожалению, для многих государств эти слова оказались пророческими. В том смысле, что представления о специфических методах управления социальными процессами явно уступают и реальной динамике этих отношений, и пониманию людьми существа происходящего.

Что касается российского общества, то на протяжении длительного периода XX века развитие социальной сферы осуществлялось под полным патронажем государства. Доминирование государства наблюдалось по всем направлениям и на всех уровнях развития общества. С началом реформ 1990-х финансирование социальной сферы осуществлялось по остаточному принципу, что, строго говоря, отражало и общее, совсем не приоритетное отношение к социальным проблемам как таковым. Понятно, что такая практика снижала и внимание ученых к особенностям государственного управления этой сферой, оставляя белые пятна в понимании особенностей развития, формирования планов и программных целей в этой области, специфики бюджетирования, контроля за исполнением государственных решений и т.д.

В развитии этой традиции многие современные практики и механизмы государственного управления социальными процессами так и не получили своего должного теоретического оформления. Поэтому такое положение – с точки зрения перспектив формирования социального государства – все еще демонстрирует неясность целого ряда политических приоритетов государственного регулирования, сохраняет возможность нарастания непрогно-

зируемых рисков и угроз в деле реформирования семейно-брачных отношений, здравоохранения, образования, а также других отраслей.

Однако, констатируя определенное отставание научного знания об особенностях управления социальной сферой, следует отметить, что такое «торможение» связано и со сложностями ее концептуального измерения в современных условиях. Например, как соотнести целенаправленный характер госрегулирования с нарастанием потребности в самоуправлении? Как изменяется структура социальной сферы в условиях расширения межрегиональных и транснациональных связей глобального мира? Как осознать границы применения успешного опыта социального управления на национальных площадках, учитывая динамику роста социальных потребностей населения? Какие – социальные, профессиональные, национальные, конфессиональные или иные групповые – приоритеты должны лежать в основании государственной социальной политики? Как связаны социальные и территориальные основания жизнедеятельности людей? В каких отраслях социальной сферы коренятся самые существенные для государства конфликты и что, прежде всего, должно стать приоритетом правительственных действий: развитие образования, здравоохранения, социальной защиты населения (социальное обеспечение населения), культуры, физической культуры и спорта, жилищно-коммунального хозяйства, рекреационно-досуговой отрасли и т.д.?

Пытаясь ответить на ряд подобного рода вопросов, авторы данной работы сосредоточили свое внимание на проблемах управления социальной сферой, а также выявлении той теоретической и одновременно практической для государственного управления повестки, которая актуальна для современной России.

Одним словом, эта книга своеобразный путеводитель по отраслям социальной сферы. Ее предназначение состоит в том, чтобы студенты смогли узнать, как принципы государственного управления (с учетом результатов сравнительного и ретроспективного анализа) применяются сегодня для регулирования социальной сферы; смогли ознакомиться с современными практиками государственного управления социальной сферой; увидеть, как происходит приращение новых знаний, требующих своего применения в различных отраслях социальной сферы; как управление социальной сферой встраивается в общеполитический российский процесс; каковы наиболее проблемные зоны в области социального управления; каков управленческий потенциал бизнеса и аппарата государственного управления в социальной сфере и т.д.

Конечно, рассмотренные в книге темы не покрывают всю предметную область управления социальной сферой, а некоторые высказанные авторами суждения и выводы нельзя признать однозначными и абсолютно релевантными. Тем не менее материалы, основные выводы и положения этой книги дают возможность понять важнейшие проблемные зоны в этой сфере государственного управления, способствуют восполнению теоретических пробелов в области социального регулирования. Более того, авторы надеются и на то, что их труд поможет студентам не только систематизировать свои представления о сфере государственного управления социальной сферой, но и пробудить новые идеи и представления. Ведь не случайно Альберт Эйнштейн писал, что люди никогда не смогут решить возникающие проблемы,

если сохранят то же мышление и тот же подход, которые привели их к этой проблеме.

Данная работа – это фактически путеводитель в области теории политики и управления социальной сферой и практики ее применения для развития социальных отраслей. Рассмотренные темы не покрывают всю предметную область изучаемой дисциплины, но позволяют представить ее сложность, многоплановость и междисциплинарность.

Авторы учебника

Андрюшина Евгения Владимировна – канд. полит. наук. Декан факультета управления в университете МГУ-ППИ в г. Шаньчжэне (КНР). Доцент кафедры социологии управления. Факультет государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова. Сфера интересов – мировая политика, международные режимы, политико-административные аспекты государственного управления.

Андрюшков Андрей Александрович – канд. полит. наук, старший научный сотрудник лаборатории «Молодёжная политика» НИУ «Высшая школа экономики». Научный руководитель Инфраструктурного центра Кружкового движения НТИ. Сфера интересов – сравнительная молодёжная политика, политика в сфере образования, историко-культурные аспекты формирования российской идентичности.

Бабкина Нина Михайловна – канд. истор. наук, ассистент кафедры политического анализа. Факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова. Сфера интересов: государственное управление, экономическая политика, отношения государства и бизнеса, история государственного управления.

Бубнова Мария Ивановна – канд. соц. наук, доцент кафедры социологии управления. Факультет государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова. Сфера интересов – социокультурная сфера, человеческий капитал, сетевые связи, социология собственности.

Григорьева Наталия Сергеевна – д-р полит. наук, профессор, заведующий кафедрой социологии управления. Факультет государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова. Сфера интересов – сравнительная социальная политика, политика и управление в сфере здравоохранения, гендерные исследования.

Журавлева Татьяна Андреевна – канд. полит. наук, ассистент кафедры политического анализа. Факультет государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова. Сфера интересов – регионалистика, управление городским развитием, политические элиты, принятие государственных решений.

Иванов Владимир Викторович – д-р экон. наук, член-корреспондент РАН, заместитель Президента РАН, профессор, руководитель Информационно-аналитического Центра «Наука» РАН. Сфера интересов: глобальные процессы, научная и инновационная политика, экология технологий.

Колесников Сергей Иванович – д-р мед. наук, профессор, академик РАН, заслуженный деятель науки России. Факультет политологии МГУ имени М.В. Ломоносова. Советник РАН. Сфера интересов – социальная политика, законодательство в области здравоохранения, науки и инновационной политики.

Малышев Максим Алексеевич – канд. соц. наук, доцент кафедры социологии управления. Факультет государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова. Сфера интересов – социальная защита, занятость, социальное партнёрство, концептуальные основы социального государства и социально-трудовых отношений.

Михайлова Ольга Владимировна – д-р полит. наук, доцент кафедры политического анализа. Факультет государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова. Сфера интересов – сравнительная политология, сравни-

тельное государственное управление, сетевая организация государственного управления.

Музычук Валентина Юрьевна – д-р экон. наук, заместитель директора по научной работе, Институт экономики РАН. Сфера интересов – экономика культуры, культурная политика, социокультурные предпосылки экономического развития, этика и экономика.

Опарина Наталья Николаевна – ст. препод. кафедры управления персоналом. Факультет государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова. Сфера интересов – управление персоналом, воспроизводство кадров, кадровое обеспечение организаций сферы образования и здравоохранения.

Панова Екатерина Александровна – канд. соц. наук, доцент факультета управления МГУ-ППИ в Шэньчжэне (КНР), доцент кафедры управления персоналом. Факультет государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова. Сфера интересов – государственное регулирование рынка труда, трудовые отношения, кадровая политика на государственной службе, цифровые технологии управления персоналом.

Попова Светлана Сергеевна – канд. юрид. наук, доцент кафедры правовых основ управления. Факультет государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова. Сфера интересов – государственная служба, судоустройство и статус судей, противодействие коррупции, искусственный интеллект, трудовое право, финансовое право, международное право.

Соловьев Александр Иванович – д-р полит. наук, профессор, заведующий кафедрой политического анализа. Факультет государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова. Сфера интересов – политическая эпистемология, политическая коммуникативистика, политическая культура, принятие политических решений, государственное управление.

Сухарева Мария Алексеевна – канд. экон. наук, ассистент кафедры инновационной экономики. Факультет государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова. Сфера интересов – управление проектами, человеческий капитал, социальная политика.

Туронок Станислав Генрихович – канд. полит. наук, доцент кафедры политического анализа. Факультет государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова. Сфера интересов – теория и практика политического анализа, современные информационно-коммуникативные технологии, управление конфликтами и стабильностью.

Чубарова Татьяна Владимировна – д-р экон. наук, PhD (Social Policy, LSE), руководитель Центра экономической теории социального сектора, Институт экономики РАН. Профессор кафедры социологии управления. Факультет государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова. Сфера интересов – современная социальная политика, социальная ответственность в контексте современной экономики, политика и экономика здравоохранения.

Чжао Чен – аспирант. Факультет государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова. Сфера интересов – политика в области искусственного интеллекта, риски и этические проблемы больших данных.

Шестакова Елена Евгеньевна – канд. экон. наук, ведущий научный сотрудник. Центр экономической теории социального сектора, Институт экономики РАН. Сфера интересов – социальная политика, социальное страхование, пенсионное обеспечение.

Раздел I СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА КАК ОБЪЕКТ ПОЛИТИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

Глава 1 ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

§1.1 Социальная политика и социальное государство

В социальной сфере России на сегодняшний день накопилось достаточно много нерешенных вопросов, требующих непредвзятого, точно выверенного анализа, на основе которого и должна строиться социальная политика и соответственно ее воплощение на практике. Без ясного представления о социальной политике как системе, без ценностного подхода к планированию и постановке целей и задач, без создания адекватного целям управленческого механизма их достижения социальную политику невозможно осуществить. Поэтому социальную политику рассматривают не только как теорию, но главным образом как деятельность, направленную на управление социальным развитием общества, его совершенствование, удовлетворение социальных потребностей самых разных социальных групп населения. Неэффективная социальная политика способна нанести огромный вред государству, обществу и каждому его члену.

Как соединить устремления и потребности огромного числа людей, чей статус и чьи интересы различаются, разнородные территории и разные общности в масштабах единого времени и пространства — все это вопросы практики и вопросы исследований, которые позволяют лучше понять политическую власть в ее исполнении, как с точки зрения согласованности действий, так и ответственности, и политической легитимности. Следует отметить, что ответы на эти вопросы не всегда однозначны и часто требуют преодоления конфликтующих точек зрения. Однако, совершенно очевидно, что во всем мире признаны социальные права граждан, которые и должна защищать социальная политика государства.

Обеспечение социального благосостояния граждан является важнейшей задачей государственной политики, что определяет лидирующую роль государства в социальной сфере. При этом участие бизнеса, частных лиц или благотворительных организаций должно рассматриваться в контексте общей социальной политики как ее встроенный элемент, однако общий тон, безусловно, должен формироваться в рамках политического процесса и рассматриваться на государственном уров-

не. Именно поэтому мы говорим о современном социальном государстве, его задачах, функциях, принципах организации, моделях, и режимах.

Базовые источники

1. *Сидорина Т.Ю.* История и теория социальной политики: учеб. пособие. М.: РГГУ, 2010.

В монографии прослеживается идейная взаимосвязь современной социальной политики с социально-философскими, социологическими, экономическими учениями прошлого и настоящего. Это последовательное изложение истории зарождения социальной политики, начиная с философии Античности, Средневековья и Нового времени, возникновения социальной политики в Западной Европе XIV–XIX веков, а также в социальной и экономической мысли XIX–XX вв.

2. *Соболева И.В., Чубарова Т.В.* Социальная политика в России – контуры новой модели: научный доклад. М.: Институт экономики РАН, 2017. 45 с.

В научном докладе обрисованы контуры новой модели социальной политики в России, которая направлена на развитие национального человеческого потенциала. Предлагаемая модель основана на диалектическом единстве социальной и экономической политики, является многоуровневой и многосубъектной при лидирующей роли государства и развитии общественного сектора. Реализация такой модели социальной политики рассматривается авторами как необходимая предпосылка устойчивого социально-экономического развития страны.

3. *Олейникова Е.Г., Китаев С.В.* Социальная политика государства. Современные проблемы управления социальной сферой: учеб.-метод. пособие // Волгоградский институт управления – филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы». Волгоград: Изд-во Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС, 2020.

В учебно-методическом пособии рассматриваются вопросы государственной социальной политики, управления социальной сферой, развития модели социального государства в Российской Федерации. Пособие предназначено для студентов, аспирантов, преподавателей; содержит теоретические и методические материалы для изучения дисциплин «Социальная политика государства и управление социальным развитием организации», «Управление в социальной сфере» и др.

Основные вопросы

1. Понятие социальной политики. Мировоззренческие основы и история ее формирования. Широкое и узкое понимание социальной политики.

2. Модели социальной политики. Подходы к типологии социальной политики. Остаточная, индустриальная и институциональная модели Р. Титмуса. Модель Бисмарка и модель Бевириджа. Скандинавская, континентальная, англосаксонская, средиземноморская модели. Модели управления социальной политикой Н. Мэнинга.

3. Социальное государство. Модели социального государства. Современные вызовы социальному государству и тенденции его развития.

Ключевые понятия

Социальная политика – область междисциплинарных исследований, в которых изучается, как общество в различных условиях отвечает на социальные потребности, которые в нем формируются. В этом смысле социальная политика произрастает из многих дисциплин, таких как философия, экономика, социология, политология, психология.

Социальная политика – это деятельность государства, экономических структур и гражданского общества по согласованию интересов различных социальных групп и социально-территориальных общностей в сфере производства, распределения и потребления, позволяющая согласовать интересы этих групп с интересами человека и долговременными целями общества. Цель социальной политики – регулирование и согласование интересов для устойчивого и сбалансированного развития общества, достижение социального мира и общественного согласия

Социальное государство (welfare state – государство благосостояния) – как теория, так и организационная система – государство или общество, которое признает свою ответственность за удовлетворение основных социальных потребностей граждан и предпринимает для этого соответствующие практические усилия.

Социальная сплоченность – степень связанности и солидарности между группами общества. Это социальный процесс, целью которого является консолидация граждан путем снижения уровня неравенства, социально-экономических различий и разногласий в обществе. Он отражает потребности людей как в личностном развитии, так и в чувстве принадлежности и связывает воедино индивидуальную свободу и социальную справедливость, экономическую эффективность и справедливое распределение ресурсов, а также приверженность плюрализму и общим правилам разрешения возникающих конфликтов.

Понятие социальной политики

Социальная политика – одна из важнейших составляющих политики любого государства. Мировоззренческие основы социальной политики были заложены в представлениях античных мыслителей об идеальном государстве. И связано это было, прежде всего, с их проектами справедливого общественного устройства. Платон в «Государстве» рассматривает иерархическое государственное устройство, в котором каждый человек играет предназначенную ему роль. Государство, в котором труд является неизбежным источником благосостояния, и вся собственность находится в общественном владении, поскольку частная собствен-

ность порождает конфликты и противоречия[1]. Иной подход мы наблюдаем у Аристотеля, который признает частную собственность, а развитие общества связывает с совершенствованием человека. Свои взгляды на общество и государство Аристотель изложил в своем фундаментальном труде «Политика»[2]. Государство, по его мнению, должно заботиться о своих гражданах – «Только те государственные устройства, которые имеют в виду общую пользу, являются, согласно со строгой справедливостью, правильными; имеющие же в виду только благо правящих – все ошибочны и представляют собой отклонения от правильных: они основаны на началах государства, а государство есть общение свободных людей».

На первый взгляд может показаться странным, что истоки современной социальной политики приходится искать столь далеко. Но это и закономерно, поскольку сквозная тема этих и более поздних работ социально-политической проблематики – это тема социальной справедливости/несправедливости, которая проходит через века и является актуальнейшей темой современных исследований в социальных науках. Не случайно именно ей посвящен Всемирный доклад по социальным наукам 2016 года – «Борьба с неравенством: пути достижения справедливого мира»[3], который был подготовлен Международным советом по социальным наукам (МССН) в сотрудничестве с Институтом исследований в области развития (Великобритания) и ЮНЕСКО.

Если же продолжить разбор идей справедливости и блага, то, проскочив Средневековье (Фома Аквинский «О правлении государей») и Эпоху Возрождения (Макиавелли «Государь»), с известной долей почтения упомянем социальные утопии Т. Мора («Утопия») и Т. Кампанеллы («Город Солнца») и их последователей, труды которых были проанализированы Ф. Энгельсом в его работе «Развитие социализма от утопии к науке». Новое время – эпоха Просвещения даёт нам не только развитие социальных теорий, но и примеры возможных социальных реформ, когда Т. Гоббс в «Левиафане» рассуждает о «равномерном налогообложении» не от равенства богатства, а от равенства каждого долга человека в государстве. Наконец, Великая французская революция, которая положила начало значительным социальным и политическим изменениям в Европе, и ее не менее великое наследие – Декларация прав человека и гражданина (1798), первая статья которой начинается словами: «Люди рождаются свободными. Они остаются свободными и равными в своих

---

[1] *Чанышев А. Н.* Курс лекций по древней философии. М., 1981. С. 271–274.

[2] *Аристотель.* Политика. Афинская полития. М.: Мысль, 1997. Кн.3, IV, 7.

[3] World Social Science Report 2016, Challenging Inequalities – Pathways to a Just World http://en.unesco.org/wssr2016

правах». И статья вторая ... «эти права суть право на свободу, собственность, безопасность и сопротивление угнетению»[4]. Невозможно не упомянуть Ж.-Ж. Руссо и его работу «Теория общественного договора». Все это дозволяет сделать вывод о том, что уже тогда проявились все теоретические основы социальной политики века приходящего, равно как и прообразы ее будущих моделей – либеральной (англо-американской) и континентальной (корпоративной), «сочетающей свободу индивида в решении социальных проблем с участием государственных институтов»[5]. Что касается дальнейшего развития социальной теории, то мы с необходимостью обращаемся к немецкой классической философии и трудам К. Маркса и Ф. Энгельса, их последователей, отмечая, что это наследие – яркий пример, когда теории стали перерастать (воплощаться) в программы обеспечения социального благополучия и благосостояния.

В это же время создаются некие профессиональные организации тех, кто занимается изучением социальных проблем. Подобная организация была создана, например, в Германии в 1872 году и получила название «Союз социальной политики». Члены этой организации приняли и другое название – кадер-социалисты, то есть социалисты с профессорских кафедр. В этот «Союз» вошли все известные на тот момент экономисты Германии[6].

Следует заметить, что до начала XX века те, кто изучал социальную политику или экономику, не считали их разными дисциплинами, а потому А. Смит считал, что он изучает благосостояние, а К. Маркс и Ф. Энгельс свои исследования в области бедности и занятости рассматривали как часть изучения экономики. Уместно здесь вспомнить, может быть, не так широко известную работу И.Т. Посошкова «О скудости и богатстве» (Посошков, 2011), в которой задолго до написания более известных работ Адама Смита была обрисована роль социальной политики, хотя, естественно, в то время такого названия не было.

---

[4] Французская Республика: Конституция и законодательные акты. М.: 1989. В 2003 году ЮНЕСКО включила декларацию в реестр «Память мира».

[5] *Сидорина Т.Ю.* История и теория социальной политики: учеб. пособие. М.: РГГУ, 2010. С. 44.

[6] Каждый член Исполнительного комитета «Союза» имел право предлагать свой проект, который должен был быть принят исполнительным комитетом. Если проект одобрялся, то этот проект передавался в подкомитеты, под него создавалась специальная группа из заинтересованных членов, которые обсуждали результаты исследования. Оригинальные работы позднее публиковались вместе с материалами обсуждений. Со временем была подготовлена серия результатов исследований членов «Союза социальной политики», включившая в себя 188 томов (многие из которых состояли из нескольких книг).

Что такое социальная политика?

Необходимо отметить одну очень важную особенность в понимании социальной политики, которая доминировала фактически до середины XX века и была соотносима с решением максимально широкого круга социальных проблем. В концентрированном виде такой подход можно встретить у Ф. Гольцендорфа, который рассматривал социальную политику «как науку, трактующую о государстве и обществе»[7]. Но уже в работах В. Зомбарта просматривается стремление разделить социальную политику на две большие области согласно двум сферам деятельности государства. Для него было важно выделить непосредственно те характеристики социальной политики, которые отличают ее от всех других «политик». Для этого он проводит критический анализ практически всех существующих на тот момент определений социальной политики, замечая, что «некоторые авторы не имеют собственного мнения на этот счет и считается вполне приемлемым написать целую книгу «о социальной политике», так и не определив, что скрывается за этим понятием»[8]. В то же время следует отметить, что и его собственные изыскания достаточно сложны. Однако в них просматриваются понимание социальной политики как явления, равномерно охватывающего все отрасли хозяйственной жизни, как отражение интересов определенных классов, как определение (очищение) пути, по которому «человечество пойдет вперед во всей своей славе к высшим целям – к духовному совершенству, к свету и свободе»[9].

С этого периода времени формируются, по крайней мере, два основных направления развития социальной политики. С одной стороны, она должна была отвечать за разработку идеологии, которая была бы привлекательна для граждан и мотивировала их к участию в делах государства, тем самым разделяя с ними ответственность за «достижение» благосостояния. С другой стороны, она должна была предлагать пути решения конкретных социальных проблем. Таким образом, было положено начало рассмотрения (и изучения) социальной политики, как теории и как практики.

Среди множества социальных проблем начала XX века на первый план выдвигается бедность, которая является в определенной мере катализатором основных противоречий, порожденных

---

[7] *Зомбарт В.* Идеалы социальной политики. СПб: Знание, 1906 – ссылка на работу Ф. Гольцендорфа Принципы политики, Берлин, 1879, 2-е изд.

[8] *Зомбарт В.* Указ. Соч. С. 5.

[9] *Зомбарт В.* Указ. Соч. С. 63. Идеалы социальной политики В. Зомбарта рассмотрены в работе *Сидорина Т.Ю.* История и теория социальной политики: учеб. пособие. М.: РГГУ, 2010. Гл. 3. С. 104–110.

XIX веком: между рынком и государственным регулированием; свободным предпринимательством и государственным контролем; рынком труда и плановым трудоустройством; занятостью и безработицей и т.д., которые имели свое продолжение в XX веке и которые «благополучно перебрались» в современный нам XXI век.

В XX веке формируется и современное понимание социальной политики. Сам термин – «социальная политика» – стал широко употребляться в англоязычных странах после Второй мировой войны, вместе с введением в оборот концепции «wellfare state» – «государство благоденствия» или «социальное государство». Понимание термина социальная политика не однозначно. Сам термин используется очень широко в зависимости от контекста, в котором он употребляется.

В теоретическом плане, социальная политика – это область междисциплинарных исследований, в которых изучается, как общество в различных условиях отвечает на социальные потребности, которые в нем формируются. В этом смысле социальная политика произрастает из многих дисциплин, таких как философия, экономика, социология, политология, психология. И она активно использует их понятийный арсенал, но в то же время приносит в эти дисциплины некое новое знание.

Формирование современной трактовки понимания социальной политики связано с именем Т. Маршалла, варианты которой были представлены в его работе «Социальная политика в XX веке» (1965). Автор обращается к историко-экономическому контексту основных событий рубежа XIX–XX вв., анализируя политические дебаты и научные исследования (некоторые из них уже были упомянуты). Естественно, что Т. Маршалл обращается к внутренним проблемам непосредственно Великобритании, обозначая те источники информации, которые оказали существенное влияние на формирование его позиции. Самым знаменательным источником он считает исследования Ч. Бутом жизни людей Большого Лондона (как каноническое исследование оно описано практических во всех учебниках по социологии)[10] и исследование жизни бедняков Йорка, выполненное С. Раунтри[11]. Безусловно, он приводит в качест-

[10] В 1902 году Чарльз Бут, опубликовал последнюю из своих социо-экономических карт, которая вошла в историю Лондона как «Карта бедности» (первый том его исследований был опубликован в 1889 году). Проект продолжался в течение 17 лет. Были собраны и проанализированы сотни интервью и наблюдений активистов проекта, создана серия цветных карт, которые показали уровни дохода и социальные классы каждой улицы в Лондоне. Существует современный туристический маршрут: «Лондон Чарльза Бута», что помогает заглянуть в прошлое Лондона, пройдя по улицам Deptford District 45', и Clerkenwell 'District 5.

[11] С. Раунтри изучал условия труда и жизни бедных слоев в своем родном городе Йорке; ему мы обязаны появлением термина «человеческий фактор в промышленности»; своими работами Раунтри способствовал возникновению индустриаль-

ве аргументов для своих выводов и другие источники информации. На основе этих исследований Т. Маршалл формирует вывод о необходимости вмешательства государства в жизнь общества с целью обеспечить благосостояние для всех людей без исключения. Новизна этой идеи заключалась в ее принципиальном расхождении с бытовавшими на тот момент взглядами на роль государства, которое должно помогать только бедным и обездоленным, что, собственно говоря, было отражено в «бедноцентристской» социальной политике, господствовавшей фактически до начала XX века. По мнению Т. Маршалла, деятельность государства должна касаться всех граждан общества, обеспечивая каждому человеку реализацию его социального права не только на существование, но и на благосостояние – «главной целью социальной политики в двадцатом столетии является благосостояние»[12]. При этом он рассматривал максимально широкий спектр социальных прав: от права на долю экономического благосостояния и безопасность до права разделять полностью социальное наследие и жить в соответствии со стандартами, преобладающими в данном обществе[13].

Социальные права были закреплены в Декларации прав человека ООН в 1944 г. и в настоящее время прописаны в конституциях и законодательных актах многих стран мира, в том числе и в России. Взятые в целом, эти права формируют основу социальной солидарности в современном обществе. Практика показала, что достаточные экономические ресурсы, соответствующее образование, медицинское обслуживание и жилье необходимы для того, чтобы воспользоваться гражданскими и политическими правами. Но, в то же время, нельзя не согласиться с Т. Маршаллом в том, что «фундаментальный конфликт между социальными правами и рыночными ценностями до сих пор не решен»[14].

Завершая краткий экскурс в историю формирования понятия «социальная политика» нельзя не упомянуть еще одного британского исследователя – Р. Титмусса[15], которому удалось в простой и доход-

---

ной социологии и социологии профессий в Англии. По результатам исследования в 1901 г. была опубликована книга «Бедность: исследование городской жизни».

[12] *Marshall T.H.* (1975) Social Policy. London: Hutchison. P. 12.

[13] *Григорьева Н.С., Чубарова Т.В.* Социальная политика: гендерный аспект. М.: Изд-во «Олита», 2004. С. 8.

[14] *Marshall T.H.* (1975) Social Policy. London: Hutchison. P. 42.

[15] Примечательно, что Ричард Титмусс сменил в 1956 г. Т. Маршалла на посту руководителя департамента (кафедры) социальной политики и социальной работы в Лондонской школе экономики, и именно его взгляды доминировали в исследованиях благосостояния, начиная с этого времени вплоть до середины 70-хх годов XX века. Эти два десятилетия оказали значительное влияние на формирование предмета социальной политики, а также на консолидацию исследователей в поиске объединяющей идентичности предмета, что было ценно как для теории, так и для

чивой форме изложить свой подход и взгляд на современную социальную политику и оказать сильное влияние на развитие социальной политики как области знания. Он же поднял вопрос об аксиологическом, ценностном содержании социальной политики. По сути, автору удалось увязать социальную политику с социологической традицией Э. Дюркгейма, а именно с его концепцией сообщества, основанного на идее социальной солидарности и альтруизма[16].

На примере Великобритании Р. Титмусс выделил три составных элемента системы благосостояния (формы благосостояния), которые актуальны для большинства систем благосостояния разных стран:

- Социальное благосостояние (social welfare)
- Кредитно-финансовое благосостояние (fiscal welfare)
- Трудовое благосостояние (occupational welfare)[17]

Под *социальным благосостоянием* автор понимал социальные выплаты, как в денежной, так и в натуральной форме, связанные с деятельностью социальных институтов государства, как, например, образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство и т.д. *Кредитно-финансовое благосостояние* связано с налоговой системой. Оно ориентировано на определенные группы населения и предполагает косвенные, отложенные выплаты (например, пенсионные накопления, выплаты опекунам и попечителям, льготные жилищные кредиты и т.д.). Важной частью кредитно-финансового благополучия является прогрессивное налогообложение в зависимости от уровня дохода и материального достатка, различные льготы определенным группам населения. *Трудовое благосостояние* представляет собой социальные выплаты (в денежной или натуральной форме), предоставляемые работодателем и получаемые по месту работы (например, ведомственные пенсии, страховки на случай безработицы, а также разнообразные пособия на детей). Такое выделение форм понадобилось для того, чтобы с одной стороны были видны группы потребителей благосостояния, с другой –

практики разрешения социальных проблем. Он был инициатором создания Ассоциации социального управления Великобритании, которая с 1971 года стала выпускать Журнал по социальной политике.

[16] Имеется ввиду широко известная работа Р. Титмусса «Дар как социальный институт: рынок и кровь человека» (*Titmuss, R.* The Gift Relationship: From Human Blood to Social Policy (1970) и более поздняя дискуссия по этому поводу в работах Джулиана Ле Грана – *Le Grand J.* The Provision of Health Care: Is the Public Sector Ethically Superior to the Private Sector? // LSE Health and Social Care Discussion/ Paper N 1. 2001. Dec. На русском языке – Джулиан Легран Оказание услуг в здравоохранении: превосходит ли этически общественный сектор частный? // Управление здравоохранением. 2001. № 3.

[17] *Titmuss R.* Social Policy: an introduction. London: George Allen & Unwin, 1974. P. 137–140.

те «виды» благосостояния, которые могут быть предоставлены различными институтами общества.

Сложность определения границ социальной политики связана с тем, что «социальное» понимается в широком смысле (общественное) и узком (как обеспечение жизнедеятельности людей в их повседневности). Социальная политика направлена на решение общественной проблемы и одновременно на помощь человеку в сложной жизненной ситуации, с которой он не в состоянии справиться самостоятельно. Эту дуалистичность социальной политики мы наблюдаем постоянно: с одной стороны человек испытывает трудности, которые признаются обществом как требующие решения, с другой – для того, чтобы эти трудности преодолеть, человеку нужна помощь общества и государства.

Именно социальная политика затрагивает жизненно важные проблемы общества и человека – в здравоохранении, образовании, сфере труда, обеспечении жильём. Социальная политика напрямую влияет на состояние и возможности развития населения как такового, поэтому без эффективной и успешной социальной политики не может быть и успешного государства.

Модели социальной политики

Существуют различные подходы к типологии социальной политики. Здесь важно определить основу той или иной типологии. При этом мы сравниваем, прежде всего, каким образом в рамках той или иной модели решаются важные социальные проблемы, какие принципы при этом выдвигаются и в какие институциональные формы эти решения облекаются и, наконец, каковы практические результаты. Модель – это еще некая объяснительная схема, которая помогает ориентироваться при необходимости выбора и принятии решений.

И все-таки, то, что предлагается в качестве моделей – это, скорее, некий теоретический образ, в какой-то мере идеализированный, поскольку ни одной стране не удалась воплотить ту или иную модель в чистом виде. Однако рассмотрение моделей помогает систематизировать представления о них и провести их классификацию, что создает возможности для сравнительного анализа социальной политики разных стран, позволяя выделить среди всего многообразия общее и особенное.

Р. Титмусс ввел в научный оборот три модели (табл. 1) социальной политики, исходя из основных функций государства всеобщего благосостояния[18]:

---

[18] *Titmuss R.M.* Social Policy: an introduction. London: Georg Allen & Unwin, 1974. Pp. 30, 31.

Таблица 1

Модели социальной политики по Р. Титмусу

I	Остаточная модель социальной политики	The residual welfare model of social policy
II	Индустриальная модель социальной политики	The industrial welfare model of social policy
III	Институциональная модель социальной политики	The institutional redistributive model of social policy

Первая модель (остаточная) основывается на допущении двух основных каналов, через которые удовлетворяются социальные потребности индивидов: рынок и семья. И только в ситуации, когда они не справляются, в действие приводятся государственные механизмы удовлетворения социальных потребностей. Эти механизмы временные, и как только возможности индивида (семьи) восстанавливаются, они прекращают свое действие. Здесь необходимо сослаться на комментарий автора о том, что «настоящая цель государства всеобщего благосостояния – учить людей, как обходиться без государственной системы благосостояния»[19]. Этот комментарий в чем-то созвучен известной притче про рыбу и удочку, суть которой сводится к тому, что, если дать голодному рыбу – это значит накормить его на один день. Но если дать ему удочку и научить ловить рыбу – это значит накормить его на всю жизнь.

Вторая модель (индустриально-поощрительная) основывается на том, что социальные потребности должны удовлетворяться на основе достижений и заслуг, производительности и результатов труда; иными словами, она предполагает некую придаточную роль институтов государства благосостояния по отношению к экономике. В современной интерпретации ее часто называют корпоративной.

Третья модель (институциональная или институционально-распределительная) основывается на том, что система благосостояния – это «важнейший, встроенный в общество институт, который обеспечивает благосостояние всем членам общества на основе потребностей»[20]. Она основывается на принципе социального равенства и предполагает перераспределительную функцию государства, которая корректировала бы рынок.

Надо заметить, что по поводу «индустриальной» модели в научном мире возникли определенные разногласия в корректности ее выделения в качестве самостоятельной, и для сравнения и анализа чаще используют только две модели: остаточную и институци-

[19] Ibid.
[20] Ibid.

ональную. Правда, в начале 1980-х годов Р. Мишра[21], уделявший в своих исследованиях внимание социалистическим социальным идеям и трансформации марксизма, предложил ввести в научный оборот еще одну модель – *социалистическую*. Она была основана на сильной роли государства в тотальном перераспределении с целью обеспечения социальной солидарности, что предполагает сосредоточение всех институтов благосостояния непосредственно в руках государства, когда роль негосударственных институтов (в случае их наличия) минимальна. Эта модель была основана на опыте СССР и других социалистических стран.

Классическим вариантом типологии моделей социальной политики является выделение модели *Бисмарка* и модели *Беверджа*, названия которых связаны с именами конкретных людей. Возникновение обеих моделей было во многом предопределено социально-экономической ситуацией в Германии конца XIX века и Великобритании – середины XX века. Канцлер Германии О. Бисмарк санкционировал появление нескольких направлений социальной защиты работающего населения через создание системы обязательного социального страхования. Тем самым были созданы государственные механизмы общественного перераспределения доходов и были узаконены определенные социальные гарантии для работающих, обеспечивая им (членам их семей) определённый уровень благосостояния.

С именем У. Беверджа связано создание государственной системы социального обеспечения, которая защищала не только работающих, но всех членов общества. В основу этой системы были положены шесть базовых принципов:

1. общая ставка прожиточного минимума для всех граждан страны;
2. общая тарифная ставка вкладов;
3. объединение всех вкладов в единый фонд;
4. всеобщность, охват всех типов социальных рисков;
5. адекватность размеров пособий;
6. классификация граждан по принципу потребности (нуждаемости).

В разных странах, в зависимости от уровня их экономического развития, сложившихся культурно исторических традиций, а также характера доминирующей в обществе ментальности, применяются различные модели социальной политики. Эти национальные модели можно условно дифференцировать по трем основным элемен-

---

[21] *Mishra R.* Society and social policy: Theories and Practices of Welfare. 2-nd edn. London: Macmillan, 1981. Pp. 101–105.

там, определяющим направленность и эффективность социальных преобразований[22]:

- Место и роль социальной политики в структуре национальных приоритетов;
- Масштабы общественного сектора экономики;
- Включенность государства, общества (институтов гражданского общества) и бизнеса (в части социальной ответственности) в процесс реализации социальных функций и соотношение их долевого участия в нем.

В зависимости от приоритетов, социальную политику можно дифференцировать на активную или превентивную (ориентированную, например, на недопущение снижения социального статуса и жизненного уровня населения) и пассивную или компенсационную (т.е. направленную на компенсацию потерь вследствие ухудшения социальных условий). Традиционно принято выделять четыре основных типа проводимой социальной политики: (1) скандинавская (или шведская), (2) англосаксонская, (3) континентальная (или германская) и (4) средиземноморская.

Таблица 2

Модели социальной политики

Модель	Примеры стран	Основные характеристики
Скандинавская	Швеция, Финляндия, Норвегия	Очень высокий уровень налогообложения, при котором свыше 50% ВВП распределяется через бюджетную систему. Финансирование социальных расходов осуществляется государством за счет совокупных налоговых доходов бюджета. Государство является основным производителем социальных услуг
Англосаксонская	США Великобритания Канада	Социальная политика входит в перечень приоритетов государства, но носит по преимуществу компенсационный характер. Обязательства государства сведены к минимуму – например, социальной защите отдельных слоев населения. Государство распределяет через бюджетную систему от 40 до 50% объема ВВП и занимает доминирующее положение в финансировании социальных расходов

[22] Социальная сфера в современной экономике: вопросы теории и практики / отв.ред. Т.В. Чубарова. СПб.: Нестор-История, 2015.

Окончание табл. 2

Модель	Примеры стран	Основные характеристики
Континентальная	Германия Австрия Франция	Основу составляет система социального страхования, которая строится по принципу долевых отчислений взносов работников и работодателей. Через бюджетную систему перераспределяется около 50% ВВП
Средиземноморская	Италия Греция Испания	Социальная политика носит по преимуществу компенсационный характер, и в основном, пассивна. Финансирование социальных расходов осуществляется адресно с целью сглаживания социальных рисков. Объем ВВП через бюджетную систему соотносится с англосаксонской и континентальной моделями, но уровень налогообложения ниже – 38–42% от ВВП

Модели социальной политики, которые разработал известный британский исследователь Н. Мэннинг[23], отличаются от перечисленных выше прежде всего тем, что автор сделал основной акцент не на экономическом обеспечении социальной политики, а главным образом на системе управления социальной политикой[24]. В основу своей типологии он положил проблему власти, и на этом основании автор выделил четыре модели: плюралистическую, модель элит, корпоративную и марксистскую. При обосновании *плюралистической модели* он исходил из того, что политическая система открыта для влияния, и граждане имеют достаточно много возможностей для того, чтобы влиять на формирование социальной политики (через выборную систему, отзывы о работе социальных служб, предприятий и т.д.). Кроме того, влияние граждан возможно и через различные их объединения, как например, профессиональные организации, профсоюзы, церковь и т.д. Таким образом, лицам, принимающим решения, посылается множество разных сигналов о проблемах в социальной сфере, порой противоречивых и взаимоисключающих друг друга, те, в свою очередь, принимают эти сигналы и на этой основе должны не только каким-то образом ориен-

[23] Ник Мэннинг возглавлял департамент социальной политики и социологии в Университете Ноттингема с 1996 по 2001 год. Известен как специалист в международных сравнительных исследованиях и социальной политике (особый интерес к России и странам Восточной Европы). Автор большого числа статей и книг в области прикладной социологии и социальной политики.

[24] *Manning N.* (1999). The Politics of Welfare// Social Policy / ed.by J. Baldock, Nick Manning, S. Miller, S.Vickerstaff. Oxford University Press. Published in the US.

тироваться в этой плюралистической картине, но и принимать решения.

Однако в реальной жизни обычному человеку достаточно сложно оказывать влияние на социальную политику. На самом деле мир тех, кто «делает социальную политику», достаточно замкнут и даже закрыт от непрошенного вторжения. Так формируется, по мнению автора, *«модель элит»*, вокруг которой существует некая политическая сеть, где взаимодействие происходит по определенным каналам и возможно только при определенных условиях. Эти сети могут создаваться по-разному, например, через сообщество людей, имеющих одинаковое образование. Во многих странах мира – Франции, Великобритании, США, Японии и других – государственные служащие набираются из ограниченного числа (элитных) учебных заведений, сама принадлежность к которым формирует определенное мировоззрение, правила и стиль поведения, наконец, доверие друг другу. И называя при встрече учебное заведение, они как бы негласно посылают сигнал друг другу – «мы с тобой одной крови, ты и я». Это возможный, но не единственный путь формирования и сохранения элиты.

«Корпоративная модель» социальной политики основана на корпоративной структуре власти в современных обществах, носителями которой являются бизнес-сообщество, профсоюзные объединения, и, собственно говоря, само государство. Эти группы вступают во взаимоотношения по поводу самых разнообразных вопросов (например, обсуждая социальный блок бюджета России на текущий год). Или пример Франции по поводу «закона о первом найме», когда правительственное предложение о его отмене в 2006 году вызвало массовые волнения в стране, поддержанные профсоюзами. Эти три сильных участника (государство, бизнес, и профсоюзы) часто вынуждены вступать в дискуссии (а проще говоря, торговаться) между собой по поводу общественных расходов, налоговой политики, уровня заработной платы и т.д., что нередко приводит к тому, что потребности непосредственно нуждающихся групп населения могут просто «выпасть» из общего политического контекста.

И, наконец, еще одна модель, которую Н. Мэннинг называет *«марксистской моделью»*, поскольку в ней признается в качестве доминирующей только одна власть – экономическая. В этой схеме социальная политика в обществе формируется бизнес-сообществом, и соответственно в самой модели превалируют экономические интересы.

Существуют и другие классификации моделей социальной политики, построенные на разных основаниях, они, тем не менее, имеют много схожего, поскольку в качестве параметров анализа ис-

пользуют какое-то общее основание, например, систему социального обеспечения.

Вставка 1. Зависимость выбора приоритетов социальной политики от политического курса

Консервативное правительство Великобритании в лице Маргарет Тэтчер в конце 80-х годов XX века стремилось к активному внедрению рыночных механизмов и конкуренции в систему предоставления социальных услуг, через создание смешанной государственно-частной системы здравоохранения, страхования, пенсионного обеспечения, распространение принципа свободы выбора в школьном образовании.

Приход к власти лейбористов во главе с Томасом Блэром обозначил новый поворот в социальной политике – ослабление государственной поддержки системы социального вспомоществования в направлении укрепления системы образования, профессиональной подготовки и повышения квалификации, обучения молодежи, создания новых рабочих мест. В силу этого размер пособия по безработице составляет около 20–25% от средней заработной платы по стране (что низко по европейским меркам) и зависит от возраста, семейного положения, наличия детей. Прежний принцип лейбористов об обеспечении равенства доходов был заменен на принцип равенства возможностей с целью увеличения среднего класса в населении страны.

С приходом к власти коалиционного правительства во главе с Дэвидом Камероном был провозглашен курс на сведение государственного вмешательства в экономику к минимуму и сокращению бюджетных расходов. В финансировании системы здравоохранения в Великобритании превалируют бюджетные средства, а в образовании – велика доля частных расходов.

Источник: Социальная сфера в современной экономике, 2015.

Социальное государство

Основным субъектом социальной политики выступает государство. В зависимости от выбранной модели, государство прямо или косвенно регулирует социальные процессы (например, через налоговую систему) или непосредственно участвует в оказании социальных услуг населению (например, в образовании, здравоохранении, социальном обслуживании).

Понятие «социальное государство» было введено в научный оборот в XIX в. немецким правоведом Лоренцем фон Штейном. Суть такого государства заключается в том, что оно проводит активную социальную политику, направленную на стирание имущественных и социальных различий между людьми, и создает условия, гарантирующие достойный уровень жизни населению.

Современное социальное государство определилось во второй половине XX века, хотя истоки его формирования можно наблюдать задолго до того, как сам термин появился и стал активно использоваться. Но уже с момента зарождения у концепции социального государства появились свои сторонники и противники –

теоретические дискуссии вокруг него то затихают, то разгораются с новой силой[25]. Модель социального государства, в особенности европейская социальная модель, находятся под пристальным вниманием и теоретиков, и практиков. Это внимание особенно усилилось в связи с волной миграции 2015–2016 годов и выходом Великобритании из Европейского Союза.

Наряду с понятием «социальное государство» активно используются понятия «государство благосостояния» и «государство всеобщего благосостояния». Что касается первых двух, то это синонимы, отражающие британскую (*Welfare state*) и германскую (Sozialstaat) традицию.

После распада СССР, вслед за западными странами, Россия в 1993 году ст. 7 Конституции провозгласила себя *«социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека»*[26].

Что касается понятия «государство всеобщего благосостояния», которое также часто отождествляется с понятием «социальное государство», то оно по смыслу шире, поскольку постулирует идею государства как «надклассового» института, способного удовлетворить интересы всех социальных слоев, перераспределив доход в пользу тех, кто больше нуждается, и тем самым осуществить принцип справедливости и обеспечить, таким образом, достаточно высокий уровень благосостояния каждому члену общества[27]. Можно встретить значительное число похожих определений социального государства и в российской научной литературе. Поэтому, чтобы не запутаться в нюансах, воспользуемся переводом этого понятия из оксфордского толкового словаря.

Государство всеобщего благосостояния (welfare state) – как теория, так и организационная система, государство или общество, которое признает свою ответственность за удовлетворение основных социальных потребностей граждан и предпринимает для этого соответствующие практические усилия[28].

---

[25] Social Policy (2011). Fourth Edition. Edited by John Baldock, Lavinia Mitton, Nick Manning, and Sarah Vickerstaff OUP Oxford, 592 Pages. Это четвёртое издание популярного учебника по социальной политике. Основные разделы: Происхождение, характер, политика современных систем благосостояния; Социально-экономический контекст социальной политики; Финансовый и организационный контекст социальной политики; Последствия и результаты социальной политики.

[26] Конституция Российской Федерации.

[27] *Boadway R., Bruce N.* (1984). Welfare economics. Oxford: Blackwell; *Johansson, P-O.* An Introduction to modern welfare economics. Cambridge University Press, 1991.

[28] *Григорьева Н.С., Соловьев А.В., Чубарова Т.В.* Социальная работа и здравоохранение: 200 основных терминов по-английски и по-русски. М.: Изд-во «Альфа-Принт», 1996. С. 50.

Модели социального государства

В отношении типологий государства благосостояния существуют различные точки зрения. Наиболее распространенной является классификация, сделанная датским социологом Эспинг-Андерсеном в книге «Три мира благосостояния капитализма» (1990)[29]. В этой работе автор выделил три разновидности государства всеобщего благосостояния в зависимости от того, насколько они способствуют или противодействуют влиянию рынка на социальное неравенство: либеральный, консервативный и социал-демократический (табл. 3). В последующем исследователи разных стран предпринимали многочисленные попытки провести более совершенную типологию. В указанной работе Т.Ю. Сидориной варианты этих классификаций приведены и проанализированы достаточно подробно, равно как прокомментирована таблица К. Бамбра (публикация 2007 года), где приведены результаты сопоставления известных конкурирующих типологий, в которых развивается теория государства благосостояния[30].

Таблица 3

Классификация режимов благосостояния по Эспин-Андерсену

Режим/признаки режима	Либеральный	Консервативный	Социал-демократический
Идеологическая основа	Остаточность – социальная защита осуществляется по остаточному принципу	Статусная сегментация и семейственность. Зависимость социальных прав от гендерной принадлежности	Универсальность – каждый гражданин имеет право на достойный уровень жизни и социальное обеспечение
Масштабы социальных гарантий	Узкое определение группы нуждающихся и узкое определение социальных рисков	Получателем социальных пособий является мужчина, как основной кормилец семьи	Равенство граждан в защите от рисков, стремление к полной занятости
Размеры социальных пособий	Ограниченное государственное здравоохранение и ограниченные размеры пособий	Обязательное социальное страхование по месту работы, размер пособия зависит от заработка	Высокий уровень компенсации рисков для всех граждан, высокий уровень социальных пособий

[29] *Esping-Andersen G.* (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge.

[30] *Сидорина Т.Ю.* История и теория социальной политики: учеб. пособие. М.:2010. Российский государственный гуманитарный университет. С. 328–332

Окончание табл. 3

Режим/признаки режима	Либеральный	Консервативный	Социал-демократический
Зависимость от рыночного вклада (коммодификация)	Риски компенсируются в полной мере для групп, участвующих в производстве, остальные становятся зависимыми от социальных пособий	Социальная защита через отчисления «занятых» в кассы социального страхования и остаточные схемы для слоев с «нормальной» занятостью	Нет зависимости от участия на рынке труда – де-коммодификация, сильные профсоюзы обеспечивают высокую защищенность на рынке труда
Регулятор социальных прав	Развитый рынок	Корпоративный работодатель	Государство как социальный гарант
Социальное обслуживание	Развитые частные социальные услуги	Социальные услуги оказываются женщинами в семье, иногда частными службами	Государственные социальные службы, маргинализация частных социальных услуг
Государства режима	США, Канада, Австралия	Австрия, Германия, Италия	Страны Скандинавии, Нидерланды

Источник: Esping-Andersen G. Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge, 1990.

Из приведенной таблицы следует, что в либеральной модели социальная помощь оказывается только в рамках минимальных социальных стандартов и по остаточному принципу, удовлетворяя минимальные социальные потребности. Это определенный социальный минимум для «избранных». В рамках консервативной модели социальная помощь оказывается в рамках отдельных социальных программ для определенных социальных групп в зависимости от их трудового вклада. И, наконец, социально-демократический принцип распространяет социальную поддержку на всех граждан, имеющих равные права на равные льготы независимо от трудового вклада и реальной нужды. Таким образом, принимая тот или иной режим, мы, хотим этого или не хотим, де факто поддерживаем ту или иную модель социальной политики, тот или иной вариант социальной помощи, которую мы вправе ровно настолько ожидать от государства, насколько режим это позволяет. В тех случаях, когда налицо смешанные модели социальной политики, мы точно знаем, какая именно из моделей является доминирующей и на что гражданин в своем социальном случае может рассчитывать.

Современные вызовы социальному государству и тенденции его развития

Изменения, происходящие в современном социальном государстве, связаны с комбинацией трех групп факторов, которые определяют основные тенденции его развития. Это глобализация, демография, инновационные вызовы и, как следствие, информатизация и цифровизация общества.

Глобализация, как некий глобальный провокатор, обнажает одни проблемы, сглаживает другие, видоизменяет третьи. Не вдаваясь глубоко в возможности существования и развития социального государства в условиях глобализации, отметим, что на наш взгляд, наиболее полная оценка социальных последствий глобализации была представлена в аналитическом докладе комиссии Международной организации труда (МОТ) по социальным аспектам глобализации (2004). В этом докладе отмечалось, что глобализация открыла двери для многих социальных благ, таких как развитие открытого общества и открытой экономики, свободный обмен товарами и знаниями; привела к «совершенствованию коммуникаций и повысила степень информированности о правах и индивидуальных возможностях; придала силу социальным движениям, направленным на мобилизацию общественного мнения и усиление демократической ответственности». Вместе с тем «некоторые преимущества глобализации слишком далеки, в то время как ее угрозы вполне реальны»[31]. Речь идет о проблемах безопасности, социальной изоляции и социального неравенства[32].

Основные проблемы современной демографии связываются исследователями с процессами старения населения, которые наблюдаются в большинстве стран мира, и интенсификацией миграционных потоков. В основе процесса старения – сокращение смертности в сочетании с падением рождаемости и увеличение средней продолжительности жизни. Согласно прогнозам, в 2045–2050 году средняя продолжительность жизни в мире составит 75 лет против 47 лет в 1950–1955 годах. Число же детей, рожденных женщиной в течение жизни, составит в 2045–2050 гг. – 2,0 (а в некоторых странах не дотянет и до этого показателя) против 5 в 1950–1955. Что касается миграции, то в новом столетии Западу пришлось столкнуться с опасным вызовом, порожденным масштабной иммиграцией из стран «третьего» мира. Однако проблема состоит в том, что современные европейские страны уже не способны пользоваться в полной мере теми адаптационными формам внешней экспансии,

[31] Социальная глобализация – создание возможностей для всех. Доклад Международной комиссии по социальным вопросам МОТ. 2004. С. 27.

[32] World Social Science Report _2016.

которые были освоены ими в предшествующие исторические периоды: система социального обеспечения, поддерживающая приемлемый уровень жизни переселенцев, не справляется с новыми масштабными задачами. Отдельная проблема – нелегальная миграция, которая, несмотря на усилия самых разных государств, продолжает оставаться одним из серьезных вызовов современного мира. Не миновала эта проблема и Россию, что обременено еще и тем, что около 80% мигрантов составляют граждане стран государств-участников СНГ, с большинством которых у России нет визового режима, как с республиками бывшего Союза ССР[33].

Новые подходы к изучению социальной политики проявили себя на рубеже XX–XXI веков. Разработка этих подходов в европейской социальной политике проходила в контексте понимания основных дилемм современной социальной политики, которые были сформулированы в Брюсселе в 2000 году. В концентрированном виде они могут быть выражены так:

- социальная солидарность или индивидуальная социальная ответственность;
- удовлетворение социальных потребностей (коллективно или индивидуально);
- доступ к общественным службам (для всех граждан или для отдельных категорий);
- компромисс между уровнем социальной защиты, который общество хочет иметь, и желанием граждан его финансировать[34].

В качестве примера развития современных представлений о социальной политике можно привести концепцию социального качества, появление которой было связано со стремлением достижения «баланса между экономическим и социальным развитием в Европе посредством пересмотра оснований и целей социальной политики»[35]. Концепцию социального качества можно рассматривать как предложение авторами базовых составляющих современной европейской социальной модели (рис. 1).

---

[33] По данным министра внутренних дел РФ Владимира Колокольцева, за 2023 год с территории России было выдворено около 110 тысяч нелегальных мигрантов, что на 65% больше, чем годом ранее Более 100 тыс. нелегальных мигрантов выдворено из РФ в 2023 году // Интерфакс. 2024. 2 апреля.

[34] The Social Policy Agenda/ European Commission. Brussels: EU. 200.

[35] *Волкер А.* Принципы и развитие европейской социальной модели: минимальные стандарты или социальное качество? / Мир перемен. 2008. № 1. С. 67–81; *Григорьева Н.С.* Социальная политика в России и мире: востребованность социального качества // Мир перемен. 2008. № 1. С. 82–95.

Социально-экономическая защищенность/незащищенность	/исключенность
Социальная сплоченность/фрагментарность	Социальная автономность/зависимость

Источник: *Григорьева Н.С.* К вопросу о понимании современной европейской социальной политики: от минимальных стандартов к социальному качеству. Проблемы современного государственного управления в России. 2007. № 7. С. 6–45.

Рис. 1. Квадрат социального качества

Обращают внимание на себя в первую очередь два принципиальных замечания. Во-первых, все компоненты дуалистичны, поскольку с одинаковой степенью вероятности фиксируют как положительные, так и отрицательные возможности развития. Но в целом, они нацелены на перспективу. Социально-экономическая безопасность указывает на социальное правосудие, социальное включение обращает внимание на социальные права граждан, социальная сплоченность подразумевает взаимозависимый моральный договор и, наконец, социальные полномочия демонстрируют солидарность возможностей в жизни. Во-вторых, это упрощенная схема. В развернутом варианте она может быть представлена как сложная система, дающая представление о возможностях взаимодействия между организациями и учреждениями, включенными в систему, с одной стороны, и сообществами, и группами, с другой стороны.

Вставка 2. Квадрат социального качества.

Социально-экономическая безопасность – набор адекватных средств (стандартов) в области финансовых ресурсов, жилья и окружающей среды, здоровья и заботы о нем, образования и наличия работы.

Социальная сплоченность

– степень, в которой социальные отношения, нормы и ценности разделяются в сфере доверия, интегративных норм и ценностей, социальных сетей и идентичности. Фактически – это идея солидарности и ценностей в обществе.

– способность участвовать в социальной, культурной и экономической жизни общества в сфере гражданских прав, рынка труда, общественных и частных службах и социальных сетей. Она противостоит социальной депривации, которая может приводить к исключению людей из тех видов деятельности, которые признаются как нормальные в повседневной жизни.

Социальные полномочия – способность действовать в контексте социальных отношений в области базы знаний, рынка труда, открытости и поддержки институтов; обращаться к коллективному действию и культурным действиям в поддержке личных отношений. Это возможность отстаивать свои права в коллективных действиях с другими людьми.

Источник: *Григорьева Н.С.* К вопросу о понимании современной европейской социальной политики: от минимальных стандартов к социальному качеству // Проблемы современного государственного управления в России. 2007. № 7. С. 6–45.

Нет абсолютной уверенности в том, что концепция «социального качества» станет панацеей от всех бед, но это теоретический и практический шаг в поиске ответов на изменяющиеся условия сложного социального мира[36].

Социальная политика в России – каков исторический ракурс современной модели?

Само понятие «социальная политика» стало активно использоваться в России с начала 1990-х годов, определив в Конституции 1993 года Россию как социальное государство. Теоретически важным предметом дискуссий выступает именно понятие социальное государство, или иначе – государства всеобщего благоденствия (welfare state), которое создает достаточные условия жизнедеятельности для всех слоёв общества на основе расширения своих социальных функций, с целью достижения социальной справедливости, сочетая общественные и частные интересы с тем, чтобы не допустить большого социального расслоения в обществе. По поводу той модели социальной политики, которая существовала в советские годы, имеются противоречивые точки зрения: одни авторы указывают на ее явные преимущества, делая упор на развитую систему социального обеспечения[37], в то время как другие критикуют ее за излишний патернализм, тормозивший развитие экономики[38]. Позднее появились обзоры как различных этапов развития советской социальной политики, так и ее преломления в современных реалиях[39].

Принципиальная задача для социального государства – определение форм государственного участия в решении социальных про-

---

[36] В 2012 году в издательстве Palgrave Macmillan вышла третья книга, посвященная концепции социального качества – Social Quality: from Theory to Indicators / под ред. Л. Ван-дер Мейзена и А. Волкера.

[37] *Сидорина Т.Ю.* Два века социальной политики. М.: Российский государственный гуманитарный университет, 2005. 442 с.

[38] *Григорьева И.А.* Социальная политика в России: поиски вариантов и направлений трансформации // Социальная политика в современной России: реформы и повседневность / под ред. П. Романова, Е. Ярской-Смирновой. М.: ООО «Вариант»; ЦСПГИ, 2008. С. 19–42.

[39] *Данилова Е.Н.* Периоды изменений в социальной политике и представлениях о социальной справедливости в России // Социологическая наука и социальная практика. 2015. № 2(10). С. 18–50; *Подольский В.А.* Развитие социальной политики в СССР: сравнительный анализ с западными практиками// Вестник Поволжского института управления. 2021. Том 21. № 6. С. 102-110; Социальная политика Советского Союза: опыт и уроки. 2023. Электронная библиотека БГУ https://elib.bsu.by/handle/123456789/295217

блем. Это происходит на фоне сложного переплетения множества самых разных факторов, которые можно объединить в 3 основные группы с определенными характеристиками:

- сужение экономической базы, что имеет принципиальное значение с точки зрения выбора форм и методов социальной политики;
- идеологические проблемы, связанные с концептуальным пересмотром основ социальной политики;
- организационные механизмы, которые приобретают все большее значение в условиях развития смешанной экономики и появления в социальной сфере, наряду с государственными, частных и благотворительных организаций, усиления тенденции к децентрализации и переноса всей тяжести решения социальных проблем на уровень местных органов власти.

Тема социальной политики для России актуальна, прежде всего, своим влиянием на качество и уровень жизни населения. В связи с этим возрастает значение процесса определения приоритетов в обществе и социальной сфере. Этот процесс, в свою очередь, связан с определением доли ресурсов, выделяемых на социальное развитие с последующим планом их рационального использования.

В основу реформ, проводимых в России в 1990-е годы, был положен либеральный подход, что фактически означало, что населению не надо ждать помощи от государства, следует надеяться только на собственные силы и возможности. Отсутствие четкой программы, политики в решении социальных проблем привело к тому, что всем отраслям социальной сферы был нанесен значительный ущерб. Качество и уровень жизни населения значительно снизились, и в конце 1990-х Россия по индексу развития человеческого потенциала покинула группу развитых стран.

Можно говорить и о том, что в России за годы реформ произошла революция в социальных отношениях, которая не способствовала солидарности общества. Михаил Горшков – директор Института социологии РАН – пишет, что по результатам проведенного ими исследования «Социальная политика, социальная реформа» сделан вывод о том, что «модель социальной политики, которая использовалась в России в конце 1990-х – начале 2000 не была адекватна существующим ожиданиям и возможностям». Она больше отвечала такому понятию как бизнес-план[40]. Но социальная сфера не может работать по законам бизнеса, а социальная политика формулироваться и развиваться по принципам бизнес-плана.

---

[40] ИНАБ №1 – 2007. Социальная политика и социальные реформы глазами россиян. М.: Институт социологии РАН. 2007. 108 с.

Перелом произошел в середине 2000-х годов, когда постепенно социальные проблемы российского общества стали перемещаться с политической периферии в центр социально-экономических программ. В 2006 году началась реализация четырех приоритетных национальных проектов: «Здоровье», «Образование», «Доступное и комфортное жилье», «Развитие сельского хозяйства». Таким образом, был осуществлен «прорыв» в социальной сфере, были буквально «влиты» деньги в наиболее проблемные области социальной сферы. В том же году в Послании Президента РФ В.В. Путина Федеральному собранию была сформулирована демографическая программа России, в которой основным направлением практических действий государства стало стимулирование рождаемости, прежде всего мерами монетарного характера. В этот же период времени актуализировалась научная и экспертная дискуссия о содержании и возможных направлениях реформирования социальной сферы в России.

Важнейшей задачей социальной политики становится достижение социальной стабильности в обществе. Именно социальная политика призвана объединить разрозненные попытки реформировать социальную сферу в единую социальную стратегию. Под воздействием глобализации научным сообществом предлагались новые модели социальной политики, в которых отражался процесс сближения социальных моделей различных стран. Эти модели имели разные названия: «социальная рыночная экономика» в Германии, «продуктивное благосостояние» в Корее, «третий путь» в Великобритании и т.д., но в своей основе – это стремление соединить в социальной политике рыночные начала с обеспечением государственной социальной поддержки через социальные расходы.

Вставка 3.

На основании Послания Президента РФ В.В. Путина Федеральному собранию 29 февраля 2024 г. был выработан перечень Поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию Российской Федерации 30 марта 2024 г. № Пр-616 и разработаны меры, направленные на повышение качества жизни россиян и оказание необходимой помощи социально незащищенным категориям граждан, которые находятся в зоне постоянного внимания федеральных властей. В приоритете они останутся и в ближайшие 6 лет.

Как следует из перечня поручений, социальная политика будет направлена, во-первых, на поддержание российских семей. Для этого предусмотрено продление до 2030 года срока действия программы льготной ипотеки для семей, имеющих детей. Причем с сохранением процентной ставки для родителей с детьми до 6 лет в размере не более 6% на весь срок кредитования.

Кроме того, до конца 2030 года планируется сохранить меры поддержки в виде маткапитала и выплат многодетным семьям на погашение ипотеки. Последняя будет доступна тем, у кого третий ребенок или последующие дети родились в период с 1 января 2024 года по 31 декабря 2030 года.

Поскольку глава государства озвучил эти идеи в самом Послании, уполномоченные министерства еще до утверждения поручений начали готовить соответствующие поправки. Так, Минфин России уже анонсировал подготовку решения о продлении выплат в размере 450 тыс. руб. на полное или частичное погашение ипотеки многодетным семьям. А также подсчитал, каких затрат из федерального бюджета потребует продление программы семейной ипотеки.

Вместе с тем намечено проведение анализа жизненных ситуаций, с которыми сталкиваются молодые родители, чтобы по его результатам реализовать меры, направленные на повышение доступности и эффективности предоставляемых в организациях соцсферы услуг. Например, такой меры, как проведение в медорганизациях первичного звена здравоохранения, в том числе в выходные, Дня здоровой мамы. Над этим кабмин подумает вместе с АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» и исполнительными органами субъектов РФ.

Еще один приоритет в социальной сфере – система образования. Ее хотят развивать с помощью мер, направленных на формирование сбалансированной урочной и внеурочной нагрузки на обучающихся, в том числе за счет сокращения времени выполнения домашних заданий, усиления межпредметных связей, обеспечения соответствия содержания основных общеобразовательных программ и информации из КИМ, используемых при проведении ГИА, а также сокращения мероприятий по оценке уровня знаний обучающихся и качества образования;

- повышение с 1 сентября 2024 года уровня оплаты труда научно-педагогических работников, преподающих предметы, дисциплины (модули) фундаментального характера;
- формирование общепрофессиональных и общекультурных компетенций;
- обновление в 2025–2030 годах парка школьных автобусов путем ежегодной закупки за счет бюджетных средств не менее 3 тыс. новых транспортных средств отечественного производства для их приоритетного использования в малых городах и сельской местности;
- установление возможности пересдачи ЕГЭ по одному из учебных предметов по выбору учащегося и использования результатов пересдачи для поступления в вуз – соответствующие поправки уже подготовлены;
- завершение до конца 2030 года капремонта дошкольных и общеобразовательных организаций, признанных нуждающимися в проведении такого ремонта по состоянию на 1 января 2025 года.

Для улучшения качества жизни россиян предлагается также обеспечить к 2030 году дополнительную поставку в регионы не менее 40 тыс. автобусов, троллейбусов, трамваев и электробусов в качестве используемого для перевозок пассажиров общественного транспорта. Отметим, речь идет о транспортных средствах отечественного производства. Затраты на такую меру закладываются в объеме не менее 150 млрд руб. В планах федеральных властей и поддержание в нормативном состоянии не менее 85% федеральных автомобильных дорог и дорог в крупнейших агломерациях.

Также планируется утвердить индивидуальные программы социально-экономического развития на 2025–2030 годы для 10 регионов России с на-

иболее низким уровнем социально-экономического развития. Это касается территорий, которые не пользуются финансовой поддержкой за счет средств федерального бюджета в рамках отдельных госпрограмм РФ. На реализацию такой задачи ежегодно будут выделять бюджетные ассигнования в сумме не менее 10 млрд руб. К слову, Правительство РФ приступило к подготовке реализации соответствующих проектов. Представители Минэкономразвития России уже говорят о том, что не менее 70% финансирования в каждом регионе пойдет на стимулирование экономики. При отборе будут ориентироваться на возвратность средств, отдавая приоритет тем проектам, которые принесут максимальный эффект для региональных бюджетов с точки зрения налогов, отметил Министр экономического развития России Максим Решетников.

Что касается сферы культуры, то планируется выделить дополнительные средства в размере не менее 165 млрд руб. на строительство, реконструкцию, капремонт и оснащение организаций культуры – музеев, театров, библиотек, клубов, детских школ искусств, малых кинозалов. А также расширить программу «Пушкинская карта».

Софинансировать за счет средств федерального бюджета намерены и расходные обязательства субъектов РФ, возникающие при реализации проектов комплексного развития территорий в регионах с низким уровнем социально-экономического развития. На эти цели готовы потратить порядка 120 млрд руб.

Источник: https://www.garant.ru/article/1695346/

В России есть отдельные теоретические разработки в области социальной политики. Есть отдельные авторы, много и активно пишущие по отдельным проблемам социальной сферы, но отсутствует консолидация их усилий. Есть обзоры социальной политики, разного уровня и качества, этакий своеобразный мониторинг социальных реформ, но нет междисцилинарного концептуального видения, что давало бы перспективу социальному развитию государства. Мониторинг, как бы он не был важен, не может заменить собой науку. Социальная политика как бы вынужденно подстраивается под принимаемые проекты и программы, а потому лишена целостности, в то время как «хорошая базовая система совсем не та, которая гарантирует всем гражданам минимальный доход... а та, которая дает возможность людям жить, а не выживать»[41]. Собственно говоря, формирование современной социальной политики России, направленной на защиту и реализацию интересов и потребностей граждан страны, будет последовательно и подробно проанализировано в последующих темах данного сборника.

---

[41] *Сигг Р.* Интервью еженедельному журналу «Итоги. Ru» – «О мировом опыте социальной политики и демографическом буме в России». Демоскоп Weekly. 2007. № 303, 304.

Заключение

Современное время все также ставит перед исследователями вопрос о понимании социальной политики, ее моделях, сути и предназначении социального государства. В данном параграфе мы постарались перекинуть своеобразный мостик между прошлым и будущим и в определенной мере представить введение в социальную политику двадцать первого века. Что такое социальная политика, и почему так важно ее изучение? Определение социальной политики зависит от того, что считается основными средствами и целями, а также социально-экономический контекст, с помощью которого она формируется. Список литературы обеспечивает возможность ознакомления / погружения в ретроспективу исследований социальной политики во второй половине XX – начале XXI века.

Реальная социальная практика базируется не только на теоретических моделях, но и учитывает исторические, культурные, экономические и политические условия, поэтому преобладают смешанные модели, в которых выделяют наиболее характерные для той или иной модели признаки. Выбор конкретной модели социального государства всегда зависит от комплекса условий, определяется конкретным типом общественно-политического устройства государства, его идеологическими, духовными принципами, особенностями современного исторического этапа. Но в любом случае социальное государство в современных условиях с необходимостью предполагает наличие, с одной стороны, сильного государства, способного нести ответственность за развитие человеческих ресурсов и качество жизни, а, с другой, наличие развитого гражданского общества (его институтов), способного контролировать государство.

Без ясного представления о социальной политике как системе, без ценностного подхода к планированию и постановке целей невозможно ее осуществление. А без этого невозможен рост и развитие технологий, что создает препятствие для развития социальных инноваций. Все это позволяет заключить, что изучение социальной политики сегодня актуальнее, чем когда-либо.

Литература

1. Государственная и муниципальная социальная политика. Курс лекций: учеб. пособие / колл. авторов; под общ. ред. Н.А. Волгина. М.: КНОРУС, 2016. 1012 с.

2. *Григорьева И.А.* Современная социальная политика: возможности и ограничения: монография. СПб.: ЛГУ им. Пушкина, 2011. 302 с.

3. *Григорьева Н.С.* К вопросу о понимании современной европейской социальной политики: от минимальных стандартов к со-

циальному качеству // Проблемы современного государственного управления в России. 2007. № 7. С. 6–45.

4. *Зомбарт В.* Идеалы социальной политики. СПб.: Знание, 1906. 75 с.

5. Обзор социальной политики в России. Начало 2000-х / под ред. Т.М. Малевой, Н.В. Зубаревич, Д.Х. Ибрагимова [и др.] // Независимый институт социальной политики. М.: НИСП, 2007. 432 с.

6. Социальная политика в современной России: реформы и повседневность / под ред. П. Романова, Е. Ярской-Смирновой. М.: ООО «Вариант»; ЦСПГИ, 2008. С. 19–42.

7. Социальная политика и социальные реформы глазами россиян. М.: Институт социологии РАН.2007. 108 с.

8. Социальная политика: учебник для вузов / Е. И. Холостова [и др.]; под ред. Е. И. Холостовой, Г. И. Климантовой. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во Юрайт, 2023. 344 с.

9. Социальная политика Советского Союза: опыт и уроки. 2023. Электронная библиотека БГУ https://elib.bsu.by/handle/123456789/295217

10. *Alcock P., May M., Tina Haux and Wright Sh.* (eds) (2012) The Student's Companion to Social Policy. Fifth Edition. August 2016, Wiley-Blackwell

11. *Mishra R.* (1981) Society and social policy: Theories and Practices of Welfare. 2-nd edn. London: Macmillan.

12. The Social Policy Agenda/ European Commission. Brussels: EU. 2000.

13. *Spicker P.* Social Policy. Theory and practice. (2014) Third edition Policy Press. Изд-во Бристольского университета (UK).

14. *Titmuss R.M.* (1974) Social Policy: an introduction. London: Georg Allen & Unwin.

15. World Social Science Report 2016, Challenging Inequalities – Pathways to a Just World http://en.unesco.org/wssr2016

Интернет-ресурсы

1. Библиотека ресурсов ИРИСЭН – http://www.irisen.ru/books/

2. SPERO – социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры (научный журнал) – http://spero.socpol.ru/current.shtml

3. Laboratorium. Журнал социальных исследований

4. http://ecsocman.hse.ru/articles/i33224458/

5. Журнал исследований социальной политики

6. http://ecsocman.hse.ru/mags/jsps

7. Социальная политика (подборка материалов) http://ecsocman.hse.ru/docs/16000463/

Темы (вопросы) для обсуждения

1. Эволюция представлений о социальной политике в различные исторические эпохи. Основные модели и типы социальной политики: отечественный и мировой опыт.

2. Каким образом понятие социальное государство раскрывается в научной литературе?

3. Какова роль и место социальной политики в политической системе России. Какова структура управления социальной политикой?

4. В чем особенности современного социального государства. Каковы ключевые позиции дискуссии о его достоинствах и недостатках.

5. С какими вызовами сегодня сталкивается социальное государство? Что может позволить с ними справиться?

6. Российские подходы в реализации концепции социального государства. Социальная доктрина Российской Федерации и социальные доктрины политических партий.

7. Социальная справедливость в социальной политике: сущность и необходимость.

§1.2 Принятие государственных решений в социальной сфере

Тема «Принятие государственных решений в социальной сфере» раскрывает общие и специфические особенности разработки и осуществления социальных стратегий в современном обществе, освещает деятельность реальных участников и фактические механизмы целеполагания в этой области жизни. В данном разделе показывается, как внутренняя организация политической власти в обществе, активность институтов и гражданских стейкхолдеров влияет на содержание социальной государственной политики. Таким образом, можно увидеть реальные возможности властей в предоставлении населению социальных благ, понять перспективы и ограничения в доступе населения к государственным услугам.

Базовые источники

Линдблом Ч. Наука доведения дел кое-как до конца // Классики теории государственного управления: Американская школа / под ред. Д. Шафритца, А. Хайда. М.: Изд-во Московского университета. 2003. С. 254–269.

В статье обоснован инкрементальный подход в освещении универсальных механизмов принятия решений. Показывается, как интересы участников целеполагания связаны с механизмами и технологиями разработки и осуществления целей, какие условия надо соблюдать, чтобы решение поставленных задач стало успешным и эффективным.

Соловьев А.И. Принятие и исполнение государственных решений: учеб. пособие для студентов вузов. М.: Аспект-Пресс, 2024. Третье издание. 423 с.

В книге освещены особенности государства как производителя управленческой продукции, раскрыт механизм целеполагания, показано, как взаимо-

действуют публичные и латентные участники этого процесса, каковы главные технологические звенья этого процесса, как государство оценивает свои действия по реализации целей.

Политология. Новый лексикон / под ред. А.И. Соловьева. 2-е изд., испр. и доп. М.: Изд-во «Аспект Пресс», 2024. 525 с.

Представленные в книге статьи раскрывают понятия и категории, характеризующие актуальные формы традиционных политических процессов на современном этапе развития общества, а также описывают ряд новых явлений и процессов, находящихся на стадии концептуализации. Тексты содержат новые теоретические материалы, демонстрируют ряд нетривиальных идей и подходов, позволяют увидеть различные междисциплинарные связи при исследовании мира политики.

Основные вопросы

1. Принятие государственных решений. Специфика государства как субъекта принятия решений. Принятие государственных решений как кооперативный процесс. Основные игроки, участвующие в разработке социальных стратегий и целей.

2. Специфика социальной сферы как объекта государственной политики. Социальная сфера как общественная арена. Основные акторы, влияющие на социальное положение человека. Принципы и особенности формирования государственной социальной политики.

3. Принятие государственных решений в социальной сфере современной России. Социальная государственная политика российской власти: планы и реалии. Условия и факторы достижения успеха в государственной социальной политике.

Ключевые понятия

Принятие государственных решений – процесс разработки и реализации ключевых правительственных целей, направленных на решение общественно значимых задач. Политические, административные и гражданские акторы в сложном процессе согласования своих позиций и подходов вырабатывают основы для кооперации и компромисса.

Государство как субъект принятия решений – общественный институт, организующий процесс согласования позиций и целей официальных органов власти и управления с отечественными и зарубежными бизнес-корпорациями, а также с гражданскими структурами и международными организациями в целях конструктивного решения крупных, общественно значимых проблем.

Правящий политический режим – совокупность государственных институтов и элитарных коалиций правящего класса (неформальных сетей правящего класса), определяющих фактический характер принятия государственных решений и политические коммуникации государства и общества.

Государственная политика в социальной сфере – важнейшая форма целенаправленной активности государства, направленная на неуклонный рост

качества жизни человека, создание благоприятной среды для его саморазвития и превращения в активного агента социальных преобразований. В своих повседневных формах она выражена в перечне конкретных решений и мероприятий (или отсутствии таковых), направленных на решение проблем, касающихся социального положения разнообразных (демографических, профессиональных, гендерных, этнических и др.) групп и слоев населения, повышение уровня и качества получаемых гражданами социальных благ и услуг.

Принятие государственных решений

Еще со школьной скамьи всем известно, что государство является центральным общественным институтом, который обладает правом на легитимное насилие, издание законов, сбор налогов и т.д. Однако это самое общее понимание данного института, которое позволяет отличить его от общества. Если же рассматривать государство в качестве субъекта, который производит управленческую продукцию (то есть принимает и реализует определенные решения), то на первый план выдвигаются иные его свойства и качества, показывающие, как официальные органы власти и управления взаимодействуют друг с другом и с иными участниками этого сложносоставного процесса.

Вставка 1.

В науке существует два принципиальных подхода к процессу принятия решений: сторонники нормативных (прескриптивных) подходов рассматривают его как сугубо рациональный способ выдвижения целей, жестко связанный с использованием правил, норм, формальных требований. Это превращает принятие государственных решений в форму научного менеджмента. Другой подход – поведенческий (дескриптивный), главный смысл которого выражен в идеях инкрементализма, делающего упор на интересах и позициях всех акторов (официальных институтов, предпринимателей, гражданских объединений и даже зарубежных игроков), которые фактически участвуют в этом процессе. И чтобы не превратить принятие решений в клубок противоречивых и разрозненных действий, государству необходимо идти по пути выработки постепенных, последовательных компромиссов (по поводу ценностей, целей, средств и т.д.) между всеми участниками этого процесса, которые, в конечном счете, и смогут привести к решению проблемы.

Специфика государства как субъекта принятия решений, прежде всего, состоит в том, что при разработке своей политики оно опирается не только на нормы и законы, но и на интересы участников целеполагания. Государство ориентируется на существующие законодательные ограничения, стандарты и регламенты системы управления, правила и даже неписанные правила, которые позволяют использовать при решении проблемы формализованные инструменты и статусные прерогативы людей, имеющих мандат на право

говорить и действовать от лица государства. Однако в государственных институтах и органах власти действуют люди, которые обладают не только собственным пониманием национальных интересов, но и связанными с ними персональными и групповыми потребностями, а также определенным уровнем квалификации, опытом и связями с внешними стейкхолдерами. При этом наряду с ними в попытках решения государственных проблем участвуют многоликие предпринимательские структуры, гражданские ассоциации, международные организации (заинтересованные в решении тех или иных проблем) и даже неформальные коалиции. И при этом каждый из таких партнеров (оппонентов) властей, также по-своему воспринимая интересы государства и общества, пытается решать и собственные задачи. Следует, однако, подчеркнуть, что активность сторонних участников связывается только с решением крупных, ключевых общественных проблем. Такие решения способны влиять на общественное положение различных слоев населения, определять стратегии развития государства и потому качественным образом отличаются от тех вопросов, которые административные органы власти решают в повседневном и рутинном формате. В конечном счете, все эти сложные взаимодействия указанных игроков (предполагающие столкновение их интересов, мнений, ресурсов и проч.) и становятся платформой разработки государственных решений.

В целом такое положение означает, что принятие государственных решений выступает как форма отправления власти, осуществляемой совместно с гражданскими структурами. В этом смысле государственные институты способствуют политическому «самоосвобождению граждан» (П. Фрейрс), т.е. позиционированию общества в качестве соучастника разработки и осуществления крупных правительственных целей.

В то же время надо понимать, что стремление общества и других партнеров государства участвовать в принятии государственных решений означает, что они претендуют на определенные общественные ресурсы и блага, которые они хотят получить от властей. Однако результаты таких претензий (объем общественных благ) определяются балансом сил всех фактических участников этого процесса.

Вставка 2.

Практика, однако, показывает, что давление граждан на власть не гарантирует повышения эффективности управленческих стратегий или качества принимаемых решений. Такое положение в первую очередь обусловлено недостаточным уровнем компетенции различных слоев населения, низким уровнем их самоорганизации, недостаточной поддержкой общественного мнения со стороны масс-медиа или официальных представителей населения. Таким образом, любая политическая система обладает институциональными

дистанциями между рядовыми гражданами (носителями прав, участниками обсуждений и т.д.) и официальными структурами, формируя зачастую непроходимые для людей «стеклянные стены» (административные барьеры) для выражения и согласования интересов. Такие препятствия исключают гарантии непременного влияния граждан на содержание будущих решений. При этом такие барьеры не являются препятствием для того, чтобы по отдельным вопросам государственные решения принимались в штабных подразделениях крупных бизнес-корпораций, международных центрах и даже других государствах, продавливающих официальные институты госадминистрации. Потому и массовый дискурс, и даже выборы не всегда влияют на ЛПР (лиц, принимающих решения). Такое положение предполагает дополнительные усилия со стороны населения не только для реализации своих прав на участие в разработке решений и распределении ресурсов, но и на включение своего интеллектуального капитала в разработку и оптимизацию разрабатываемых правительством стратегий и целей.

Государство при всем своем могуществе не может исключить влияние сторонних игроков, которые обладают существенными материальными, финансовыми, информационными, репутационными или иными ресурсами. Причем отдельные государства оказываются крайне чувствительными к влиянию международных акторов (влиятельных государств, межправительственных организаций, лидеров международного общественного мнения и др.). Причем такие воздействия осуществляются не только в публичной, но и в скрытой от общества латентной форме. Но от этого они не становятся менее влиятельными. Например, во времена президента Грузии М. Саакашвили американские политики давали прямые указания чиновникам, каких лиц надо ввести в состав грузинского правительства или какие цели надлежит достигнуть во внутри- и внешнеполитической сферах его деятельности.

Таким образом, взаимоотношения государственных и корпоративных, гражданских и международных агентов и создают ту фактическую управленческую основу, на которой выстраиваются реальные цели государственной политики. Другими словами, многосторонние коммуникации официальных институтов со сторонними контрагентами образуют особый подход государства к решению любых общественных проблем, создавая для государственной власти возможности и границы ее применения при постановке целей, разработке повестки дня, оценки перспектив и т.д.

Множественные контакты статусных и нестатусных игроков образуют различные зоны (отрасли, территории, площадки специальных коммуникаций) в государственном управлении со своими зависимостями и способностями к поддержанию контактов и ведению переговоров. Вопрос о том, какие акторы – государственные институты или предпринимательские, гражданские или междуна-

родные структуры – будут доминировать при постановке правительственных целей на каждой такой площадке является открытым. В то же время, в конечном счете, в результате сложения всех этих видов активности на такого рода площадках при решении каждого крупного вопроса складывается особая конфигурация функционально необходимых статусных и неформальных акторов (ассамбляж). Она и вырабатывает основные государственные решения.

При этом мировой опыт показал, что чем слабее делибиративный характер согласования позиций всех этих (статусных и нестатусных) участников, тем ниже эффективность государственных решений. Или, другими словами, чем дальше субъект управления от его объекта, тем ниже результативность регулирующих действий государственных институтов.

Как показал опыт, нередко главную роль при принятии решений (в целом и на отдельных аренах) играют неформальные коалиции правящего класса (объединяющие выборных политиков, представителей госадминистрации, крупного, а порой даже теневого бизнеса), которые нередко устанавливают контроль над государственными институтами (превращая их в т.н. «переплетенные институты» – Н. Лауманн, У. Кноке). Такие институты и субституты используются элитами в качестве промежуточных площадок для предварительной разработки, а впоследствии легализации государственных решений. Влияние таких политико-административных сетей способствует привлечению или «отвлечению внимания» государства «от конкретных вопросов», определяя, какие вопросы должны попасть или не попасть «в верхние строчки политической повестки дня»[42]. В развитии своих возможностей эти «невидимые обществу» коалиции (нередко функционирующие «с минимальным участием политиков и высших государственных управленцев») контролируют «вопросы на уровне государства» и доминируют при решении конкретных проблем[43]. При этом сети действуют не как «промежуточные тела» между государством и обществом (Ш. Монтескье), а как особые акторы, которые представляют не чьи-то, а только собственные интересы. Следовательно, понятий партийной или политической ответственности, а подчас и гражданского долга для этих политических игроков просто не существует.

Тем самым в процессе разработки государственных проектов (особенно в переходных режимах, «слабых» или несостоявшихся государствах) зачастую доминируют не правовые или административные нормы, а практики неформального партнерства, идейная или персональная лояльность политическому лидеру, сговор, сдел-

---

[42] *Gairney P.* Understanding Public Policy. Theories and Issues. London, 2012. P. 8.
[43] *Ibid.* P. 12.

ки и иные аналогичные технологии. При этом перед заинтересованной в контроле общественностью эти сети выстраивают разнообразные препятствия, требующие многочисленных согласований, уточнений запросов и проч.

Главным актором, определяющим правительственные цели и представляющим государство во взаимодействии с внешними партнерами, является *правящий политический режим*, опирающийся на т.н. *выигрышную коалицию*, в которую входят наиболее влиятельные руководители государственных структур и институтов, а также определенных сетевых коалиций. Формальное ядро таких политико-административных образований составляет национальное правительство, которое определяет позиции государства по тем или иным проблемам (сохраняя при этом способность к изменению своих собственных позиций, подходов и интерпретаций), вступает в переговоры, учитывает интересы и позиции партнеров. От характера этих контактов и договоренностей правительства зависит набор применяемых властями средств достижения целей, которые простираются от властно-принудительных до побудительных, рассчитанных на формирование у граждан стимулов и мотивов социальной и политической активности. Итогом применения этих методов госрегулирования (включающих и различные договора и сделки) является распределение выгод и ограничений для социальных групп, изменение поведения граждан, уровень их активности и удовлетворенности действиями государства и т.д.

Из сказанного вытекают несколько принципиальных выводов.

Во-первых, главным механизмом выработки государственных решений во всех сферах общественной жизни является *кооперация* статусных (официальных) и неформальных игроков. От конфигурации таких взаимоотношений зависит сила государственной власти, продуктивный или непродуктивный характер вырабатываемых правительством целей государственной политики.

Во-вторых, государственные цели и стратегии носят не столько объективный (рациональный и относительно нейтральный по отношению к интересам отдельных слоев населения), сколько договорной характер (стремящийся соединить разрозненные потребности общественных групп). В то же время достижение необходимого компромисса (обладающего временным характером и зависящего от смены кабинета министров, назначения новых крупных управленцев или от включения в разработку государственной политики новых крупных игроков и т.д.) зависит от групп, контролирующих крупные (финансовые, материальные, информационные и иные) общественные ресурсы. Практика показывает, что правительству (как оператору государственной власти) постоянно приходится корректировать, а то и изменять собственные

решения в результате изменения соотношения сил внутренних и внешних игроков.

В-третьих, при принятии государственных решений ведущая роль нередко принадлежит сетевым коалициям правящей элиты (контролирующим институты власти и управления и являющихся скрытыми проектировщиками государственной политики). Эти элитарные сети отражают постоянно меняющееся пространство взаимодействия органов государственной власти с теми представителями правящего класса, которые заинтересованы в решении различных отраслевых (межотраслевых), региональных и прочих задач.

В-четвертых, в каждой из общественных сфер складывается особая комбинация взаимодействий (институциональных и сетевых, статусных и неформальных, национальных и зарубежных) игроков, которые определяют содержание и возможности осуществления государственной политики.

Специфика социальной сферы как объекта государственной политики

Говоря языком Хилгартнера и Боска[44], каждая общественная сфера представляет собой ту или иную общественную арену, которая обладает определенной «пропускной способностью» (набором игроков, взаимодействие которых определяет выделение необходимых для решения проблем, характер общественного внимания к поставленным целям, способность участников достичь того или иного соглашения по этому поводу и т.д.). В этом смысле социальная сфера также является некоей ареной общества, на которую не только одновременно воздействуют различные (экономические, политические, правовые и иные) типы общественных отношений, но и которая привлекает совершенно определенных игроков для урегулирования имеющих здесь место конфликтов. Принимая во внимание специфику социальной сферы (отражающую уровень трудовой активности населения, характер материального благополучия различных групп, доступ людей к различным ресурсам и благам общества и т.д.), можно констатировать, что принятие соответствующих государственных решений становится исключительно притягательным объектом для широчайшего круга игроков, стремящихся повлиять на социальное положение человека. Понятно, что государство не может поставить под контроль все многообразие социальной жизни, постоянно реагируя на многочисленные запросы населения, недовольного сво-

[44] *Hilgartner S., Bosk C.L.* The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model' // American Journal of Sociology. 1988. Vol. 94(1). Pp. 53–78.

им положением, или же реагирующего на несправедливые, с его точки зрения, действия правительства. Во многом поэтому граждане (а равно и их различные представители или медиаторы, которые берут на себя функцию представительства интересов) предпринимают действия, с целью в обход государства – в том числе и в обход действующего законодательства – самостоятельно решать накопившиеся проблемы. К примеру, это может выражаться в распространении скрытой от налогообложения «серой» трудовой занятости, иллегальных захватов территории и возведения самостроев и т.д. В итоге сочетание потоков активности, идущих «сверху вниз» с энергетикой граждан, идущей «снизу вверх», создают дополнительные источники конфликтности и напряжения в этой сфере.

В целом совокупные показатели социальной сферы складываются в результате сочетания действий трех основных игроков. Прежде всего, это государство, осуществляющее целенаправленную политику в этой сфере (на федеральном, региональном и локальном уровнях), а также учитывающее социальные последствия своих действий в иных сферах общества, отражающихся на общественном положении различных групп населения. В качестве важнейших инструментов государства выступают распределение бюджета, правительственные программы, законодательное регулирование налоговой политики и т.д. При этом правительство не просто крайне внимательно относится к результатам такой политики (хотя бы потому, что социальное благополучие людей является главным фактором легитимации правящего режима), но и постоянно сравнивает свои успехи и неудачи с деятельностью других государств (что сказывается не только на имидже страны, но и на эмиграционных настроениях населения)[45].

Вторым самостоятельным игроком, влияющим на социальную ситуацию (и воздействующим на цели правительства) являются организации (учреждения, корпорации, фирмы), где трудятся люди. Их усилия отражены в так называемой *корпоративной социальной политике*. Если государство так или иначе предпринимает усилия с учетом рекомендаций экспертов (ученых и специалистов, связывающих социальные цели с перспективой развития государ-

[45] Очень часто заставляют людей эмигрировать в другие страны экономическое неблагополучие, отсутствие стабильности, угрозы безопасности и другие аналогичные причины. Например, массовый поток мигрантов в западноевропейские страны вызвали не только военные конфликты и кризисы на Ближнем Востоке и в странах Северной Африки, но и желание людей продлить свою жизнь в более комфортных условиях (т.н. экономические беженцы). Такие источники перемещения людей являются постоянными. Россия не является в этом отношении каким-то исключением, и здесь люди также задумываются о переезде в другие страны для поиска лучших условий жизни, желания обеспечить себе и детям надежное будущее, избежать последствий экономической и геополитической нестабильности и т.д.

ства в целом), то корпоративная политика в большей степени зависит от позиционирования этих структур в обществе, объема расходуемых ими на социальные цели ресурсов, кадровой политики руководства и ряда других факторов. И, наконец, третьим игроком являются сами граждане, предпринимающие усилия по производству и присвоению общественных благ (например, в виде самообразования, участия в различных видах самозанятости – огородничестве, игры на фондовом рынке, мелком предпринимательстве и т.д.).

Периодически свое влияние на социальную ситуацию – заставляющую правительство корректировать свои планы и действия – оказывают различные международные организации или государства (в виде социальной помощи различным слоям населения или гражданским ассоциациям).

Таким образом, фактическое социальное положение граждан (групп населения), качество и доступность для них тех или иных социальных услуг является итогом сочетания совместных усилий всех названных акторов. При этом заранее нельзя утверждать, что активность всех этих игроков носит однонаправленный характер, полностью согласующийся с правительственными целями. Нередко корпоративные акторы осуществляют акции, вступающие в противоречие с целями правительства (например, поощряя серые выплаты сотрудникам). Однако, несмотря ни на что, государство вынуждено координировать свои действия как с внутренними, так и с внешними партнерами, учитывать их позиции и ресурсную оснащенность. Ибо главное – это нацеленность решений и действий правительства на улучшение социального положения граждан, являющееся для него важнейшим политическим приоритетом.

Для сохранения главной роли правительственного курса в социальной сфере государственные институты и структуры руководствуются определенными принципами, позволяющими при разработке целей повышать их осуществимость и эффективность. К этим нормативным по своему содержанию принципам относятся

- адресность (демонстрирующая социальные приоритеты государства при распределении общественных благ),
- своевременность (показывающая, что власти способны адекватно и своевременно отвечать на вызовы и угрозы социальному положению людей),
- справедливость (характеризующая сбалансированность распределения общественных благ, а также соблюдение законности для всех граждан),
- гибкость (означающая, что правительство не только прогнозирует риски, но и стремится обезопасить себя и граждан от издержек своего курса),

- законность (отражающая родовые права государства – как гражданского антрепренера, принимающего законные и общеобязательные для населения решения),
- отсутствие половинчатости в принимаемых решениях и нерешительности при их исполнении.

При разработке государственных целей правительства обязаны оперативно решать проблемы с финансированием социальной сферы (**гл. 2 §2.3**). С одной стороны, чтобы не превратить социальную политику в курс, порождающий нахлебников и превращающий государство в дойную корову для тунеядцев. С другой стороны, чтобы финансовое внимание к социальной сфере не ослабевало при смене кабинета министров, выборах Премьера или Президента страны (меняющих состав управленческой команды, идеологические и политические приоритеты правительства) или давлении международных структур и крупного бизнеса, требующих иных принципов бюджетирования[46].

Залогом эффективной социальной политики также является первостепенное внимание к наиболее трудным социальным группам – пенсионерам, молодежи и детям, асоциальным группам, группам лиц с условно досрочным освобождением, вич-инфицированным (способным спровоцировать различные эпидемии среди населения) и некоторым другим.

На цели и приоритеты государства нередко влияют факты успешной корпоративной политики, в частности политики *корпоративного гражданства*, которую проводят отдельные крупные корпорации. Такая политика предполагает осуществление корпорациями стратегий, направленных на усиление коммуникаций с обществом в целях создания в общественном мнении своего устойчивого имиджа как ответственного гражданина»[47]. Такая линия поведения неразрывно связана с повышением ответственности корпораций за решение социальных проблем (как своих сотрудников, так и населения в целом), поощрение благотворительности, волонтерства, проведение обучающих программ для персонала и других социально значимых акций.

Существенное влияние на государственные решения оказывают различные формы гражданского активизма – как организованные (через НКО, профсоюзы и прочие ассоциации гражданского

---

[46] Известно, например, что в рамках неолиберальной стратегии Мировой валютный фонд, Мировой банк и некоторые другие международные финансовые институты требует у государств, получающих их займы, не только укрепления финансовой дисциплины, но и существенного сокращения социальных расходов, структурной перестройки экономики в интересах крупного капитала.

[47] См.: *Перегудов С.П., Семененко И.С.* Корпоративное гражданство: концепции, мировая практика и российские реалии. М.: Прогресс-Традиция, 2008. С. 34.

общества), так и прямые, отражающие креативный характер политического участия населения – краудсорсинг, эмпауэрмент и другие. В этой связи в науке сегодня даже говорят о таком явлении, как «жидкая демократия», демонстрирующей постоянный переход граждан от непосредственных форм давления на государственные институты к использованию представительских механизмов и обратно.

Внимательное отношение к гражданским инициативам особенно принципиально в современных условиях, когда внешние соперники и враги государства стремятся за счет политизации гражданских отношений, разжигания неудовлетворенности людей социальным положением использовать эти чувства для усиления протестного потенциала и радикализма (в пределе грозящих насильственной сменой власти).

Принятие государственных решений в социальной сфере современной России

В настоящее время наиболее существенными источниками принятия государственных решений в социальной сфере являются мощные экзогенные и эндогенные факторы. С одной стороны, механизмы и базовые технологии разработки государственной социальной политики наследуют целый ряд действующих сегодня и пока еще не искоренимых факторов, пронизывающих весь постсоветский период отечественного развития. С другой стороны, нынешнее время актуализировало складывающиеся на международной арене и внутри страны реалии и обстоятельства, оказывающие мощное, а иногда даже травматическое воздействие на всю систему управления и процессы принятия решений.

Так, среди внутренних факторов следует подчеркнуть значение ряда политико-административных и социокультурных механизмов, транслирующих стандарты прошлого управленческого опыта и отношения властей к социальной сфере. Иначе говоря, социальная ситуация в стране не просто меняется, но и наследует целый ряд элементов постсоветского развития. Так, в позднесоветское время главным основанием стратификации в обществе было наличие привилегий (доступ к престижной работе, лучшему медицинскому обслуживанию, образованию и т.д.), а также близость людей к каналам перераспределения общественных ресурсов (работа в торговле и сфере обслуживания). Однако и сегодня сохраняется наличие привилегированных (и аффилированных с властями) групп населения и распределительных механизмов, на которые не влияет появление новых возможностей для восходящей и горизонтальной мобильности, и это во многом обусловлено явно недостаточной для перспек-

тивного развития страны численностью предпринимателей. Поэтому и сегодня актуальна ситуация, при которой «для подавляющего большинства россиян решающую роль в определении их места в обществе» играют структурные ограничения, «а их собственная активность ради повышения своего статуса [продолжает] ... протекать в очень узком «коридоре возможностей»[48]. И сохранение такой ситуации означает, что сложившееся положение обусловливает *экономизацию социальной стратификации*, отражающей сужение социальных потребностей населения и первостепенную заинтересованность людей в повышении своего материального положения.

Таким же наследуемым характером обладают и базовые очертания процесса принятия решений, где первостепенную роль в разработке целей государственной политики играют крупные – в том числе и неформальные – игроки, обладающие существенным влиянием на правительство в утверждении бюджетных приоритетов, определении пропорций при распределении общественных благ и даже сохранении частных каналов для кооптации в высшие эшелоны власти друзей и родственников влиятельных политиков и администраторов.

По мнению ряда ученых, современная Россия унаследовала и усовершенствовала советскую систему «институционального раздатка», где главной формой доступа граждан к социальным ресурсам является лояльность и служение Центру[49]. В рамках такой системы ресурсы («блага») раздаются «по чину», и их дефицит оказывается тем значительнее, чем ниже социальное положение людей (и соответственно их влияние на власть). И хотя такая система лишь частично опирается на рыночные механизмы, отдавая приоритет административным игрокам, ряд государственных институтов не способен выполнять общегражданские функции в полном объеме, и потому распределительный механизм все время дополняется неформальными сделками и отношениями. К сожалению, достаточно долгий период времени подобного рода основа создавала возможности для консолидирования определенных элитных слоев, т.о. создавая определенный круг «госменеджеров», представители которого занимали ведущие позиции в руководстве администраций разного уровня. В таких условиях реализация принятых от имени государства социальных обязательств оказывалась под угрозой.

Наряду с унаследованными факторами сегодня существенным образом изменились обстоятельства макрополитического уровня.

---

[48] *Тихонова Н.Е.* Факторы стратификации в современной России: сравнительный анализ // Социологические исследования. 2014. № 10.

[49] См.: *Бессонова О.* Раздаточная экономика России: эволюция через трансформацию. М.: РОССПЭН, 2006.

В первую очередь, на механизмы выработки целей и формирование общей рамки государственной политики стали оказывать воздействие многоликие геополитические кризисы, в которые оказались встроенными более локальные кризисы. На этом фоне стала снижаться роль сверхдержав, сталкивающихся с постоянно изменяющейся конфигурацией международных отношений и национальных приоритетов. Влияние этих трансграничных политических волн на деятельность российского государства, прежде всего, отразилось в формировании четкой идеологической и политической рамки, установленной для разработки государственных стратегий. В частности, это проявилось в сокращении просчитываемых стратегических альтернатив при принятии политических решений, а также в повышении роли императивной координации при осуществлении намеченных планов во всех областях жизни, в том числе и в социальной сфере.

В силу перманентно расширяющихся санкций со стороны недружественных стран центрам принятия государственных решений сегодня приходится действовать не в традиционном для государства формате заблаговременной разработки прогнозов при определении целей, а в режиме «вызовы-ответы», резко повышающим дефицит необходимой для выдвижения целей информации и способствующим нарастанию рисков и возможностей ошибочных действий. Однако и в этом случае за высшими институтами власти сохраняется внешняя синхронизация действий государственных институтов при урегулировании конфликтов и выборе новых приоритетов.

Такие изменения в разработке управленческих решений отразились и на публичных отношениях государства с обществом, вызвав существенное возрастание контрольно-надзорных функций со стороны правящих кругов. В конечном счете совместное влияние административно-управленческих и общественно-политических факторов на механизмы принятия государственных решений предопределило усиление директивного госрегулирования, а также приоритет проектных (включающих частные или «решенческие») форм целенаправленной деятельности структур и институтов государственного управления.

Коротко говоря, в механизмах принятия государственных решений сегодня резко возрастает роль инструментов политического управления. Поскольку повышение приоритета политически целесообразных проектов касается всех отраслевых и территориальных площадок, то такой подход неизбежно повышает уровень централизации государственного регулирования, усиливая роль вертикальных структур и институтов. В данном контексте в качестве сопутствующего процесса можно отметить и сужение роли периферийных концептов, отражающей централизацию символического пространства региональных политик.

Для социальной сферы такие политико-административные реалии породили ряд противоречивых тенденций. Так, «новый прагматизм» отражает формирование устойчивого приоритета финансирования оборонного сектора. В то же время государство самым существенным образом усиливает внимание и к вопросам социального характера, пытаясь одновременно решать целый ряд традиционно острых (регулирование безработицы, пенсионного и медицинского обеспеченья, управления миграционными потоками и др.), а также новых (повышение льгот наиболее дефицитным категориям работников на рынке труда, увеличение пособий семьям участников и ветеранов СВО, реформирование налогового законодательства и системы высшего образования и т.д.) проблем. Так, правительство делает решительные шаги по внедрению прогрессивной системы налогообложения, изменению системы среднего и высшего образования (восстанавливая права специалитета и обостряя полемику по отношению к единому государственному экзамену в средней школе) и осуществлению других социальных проектов.

Характерно и то, что даже в этой кризисной ситуации правительство сохраняет высокие цели в области социальной политики (например, сохраняет желание добиться последовательного сокращения бедности или увеличить среднюю продолжительность жизни до 74,3 года, а показатели смертности снизить до 11,4 чел. на 1000). В ряду задач также усиление частных и корпоративных социальных инвестиций, сохранение направленности действий властей на расширенное удовлетворение будущих потребностей человека.

С одной стороны, принимаемые в социальной сфере решения отражают определенные положительные изменения в этой сфере. Так, по данным Всемирного банка, в России в 2023 году валовой национальный доход на душу населения составил $14 250 (годом ранее – $12 830), что позволило этому международному институту внести РФ в список стран с высокими доходами. Возникновение такой ситуации было обусловлено «значительным ростом» военных расходов, восстановлением торговли, ростом финансового сектора (+8,7%) и строительства (+6,6%) на фоне западных санкций (+6,8%). «Эти факторы привели к росту как реального (3,6%), так и номинального (10,9%) ВВП, а ВНД России на душу населения вырос на 11,2%»[50]. Таким образом, многие эксперты отмечают, что такая ситуация носит волатильный характер и может быть существенно скорректирована в самое ближайшее время.

В то же время, несмотря на формальное увеличение социальных инвестиций, их объемы оказываются явно недостаточными (в частности, объем социальных инвестиций настолько мал, что не ока-

[50] https://www.rbc.ru/economics/2.07.2024

зывает влияния на изменение основных социальных индикаторов) для достижения поставленных целей. Например, сохраняется общий уровень затрат государства на ЖКХ, который «составляет 1%, при этом даже в Германии, находящейся в более теплом климатическом поясе, траты оставляют 1,8%»[51]. Одним словом, повышение целого ряда макроэкономических показателей все еще не слишком сильно отражается на качестве жизни населения. Так, обобщенный показатель качества жизни населения, используемый ООН (отражающий уровень грамотности, средней продолжительности жизни и уровень жизни населения) определяет сегодня России 55 место из 187 стран.

Вставка 3. По данным Росстата, в 2023 году среднедушевой доход всех россиян составлял 53,1 тыс. руб., а медианный среднедушевой доход (то есть доход, который делит население на две равные части: 50% обладают доходами выше этой величины, а 50% – ниже) составил 40,1 тыс. руб. Такой разрыв связан с тем, что меньшинство по-прежнему получает очень высокие доходы, а большинство – гораздо более низкие (в частности, доходы 10% наиболее обеспеченного населения превышают доходы 10% наименее обеспеченных в 14,8 раза (2023 год). При этом специалисты говорят об опережающем росте «инфляции для бедных», отражающим рост стоимости базовой потребительской корзины, включающей в себя минимальный набор продуктов питания (без животного масла, алкогольных напитков), медикаменты, синтетические моющие средства, услуги ЖКХ и транспорта (например, за 2023 год подорожали куриные яйца – на 61%, куры охлажденные и мороженые – на 28%, мясо и птица в целом – на 16%). По расчетам НИУ ВШЭ россиянам в среднем нужно 70 тыс. на каждого члена семьи, чтобы, по их мнению, жить нормально. Однако с прошлого лета эта сумма выросла на 11%.

Сложной остается ситуация и в здравоохранении, где страна более чем в 2 раза уступает развитым странам. А в общем объеме инвестиций в госрасходах на образование и здравоохранение даже прослеживается тенденция к снижению. До сих пор не решена проблема увеличения численности младшего медицинского персонала, медицинских учреждений в регионах.

Существенный фактор, позволяющий говорить о неустойчивости положительных изменений в социальной сфере, состоит в том, что социальные возможности граждан стали все меньше зависеть и от влияния гражданских ассоциаций, и от персональной энергии граждан, и все больше подчиняться сложившимся в обществе обстоятельствам. Профсоюзы и ряд парламентских партий (КПРФ,

[51] *Симонов В.В.* Идеология и структура федерального бюджета России как отражение ее социально-экономической модели // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2010 / Cyberleninka/ http://cyberleninka.ru/article/n/ideologiya-i-struktura-byudzheta-rossii-kak-otrazhenie-sotsialno-ekonomicheskoy-modeli-rossii

партия «Справедливая Россия»), выдвигающие принципиальные социальные требования, оказываются неспособными добиться удовлетворения интересов рядовых граждан. Это особенно отрицательно сказывается на положении людей в условиях продолжающегося экономического кризиса[52], что особенно ярко проявляется в малых провинциальных городах.

Подытоживая сказанное, отметим, что перспективы социальной политики сегодня в первую очередь зависят не только от разрабатываемых Доктрин и стратегий (под влиянием элитарных коалиций превращающихся в пустые декларации), а также от расширения каналов народного волеизъявления, усиления контроля населения за деятельностью управляющих, увеличения возможностей влияния граждан и их ассоциаций на центры принятия решений. Мощным фактором снижения негативных последствий сложившегося механизма принятия государственных решений является и усиление социокультурной сплоченности общества и государства на основе укрепления общедемократических публичных ценностей, позволяющих повысить уровень доверия населения к правящему режиму.

Заключение

1. Принятие государственных решений предполагает непременную кооперацию органов государственной власти и управления с бизнес-корпорациями, гражданскими и международными структурами. В то же время характер такого взаимодействия (а, следовательно, и содержание целей в социальной сфере) зависит от баланса участвующих в этом процессе сил. Таким образом, действия правящего режима, направленные на повышение удовлетворения социальных запросов населения возможны только тогда, когда государственные институты ориентированы на общие интересы и при этом повышают открытость и транспарентность своей управленческой деятельности.

---

[52] В 2024 году в стране был зафиксирован рекордно низкий уровень бедности – 7,2%. (по данным Росстата, доходы 10,5 млн россиян были ниже уровня бедности, в то время как в 2015-ом году бедных в России было почти в два раза больше – 19,5 млн человек). «Аргументы и факты» aif.ru. 24.06.2025. Однако это не снимает проблему высокой разницы в зарплате рядовых граждан и государственных чиновников в 2023 году минимальный размер оплаты труда (МРОТ) составлял 16 242 рубля в месяц. В то время как зарплата рядового чиновника начиналась от 90 000 рублей и могла достигать нескольких сотен тысяч. Опросы ВЦИОМ показывают, что значительная часть населения России считает высокие зарплаты государственных чиновников несправедливыми и неоправданными, они полагают, что их доходы не должны превышать заработную плату среднестатистического россиянина. (*Источник*: https://www.9111.ru/questions/7777777772668358/)

2. Наряду с институтами государственного управления самое существенное влияние на принимаемые решения и цели социальной политики оказывают элитарные альянсы и коалиции, функционирующие в виде неформальных сетевых ассоциаций. От характера их целей, а также этических принципов элиты зависит, в какой степени правящий режим будет ориентироваться на общественные цели (позволяя государству сохранять статус общегражданского института), или же в приоритете властей будут узко групповые и частные интересы правящих кругов. Поэтому только усиление роли государства как гражданского антрепренера в регулировании социальных отношений является залогом роста благосостояния граждан.

3. Государственная социальная политика – как основная форма активности правящего режима – всегда сочетается с социальной политикой корпораций и формами гражданской самоорганизации, связанными с удовлетворением людьми своих социальных запросов. С управленческой точки зрения успешность взаимодействия государства с этими формами корпоративной и индивидуальной активности зависит от поддержания властями принципов, предполагающих адресный характер коллективно выработанных действий, своевременное принятие решений, законность, сохранение гибкости в планировании своих действий и некоторых других.

4. Сохранение устойчивой направленности правящего режима на интересы общества неразрывно связано с наличием каналов и механизмов гражданского волеизъявления, не только позволяющих рядовым гражданам участвовать в формировании повестки дня, оценке качества государственного управления, определении перспектив общественного развития, но и способствующих повышению ответственности правящих кругов за свои действия.

5. Усиление роли гражданских структур в принятии государственных решений является главным условием усиления институционального контроля за деятельностью элитарных сетей и снижения уровня коррупции, источником эффективной координации усилий властей со своими партнерами, а также фактором перспективного реформирования государства, позволяющего добиться более справедливого распределения бюджета и отказа от приоритета интересов высокодоходных слоев общества.

Литература

1. *Дегтярев А.А.* Процесс принятия и осуществления решений в публично-государственной политике: динамический цикл и его основные фазы // Полис. Политические исследования. 2004. № 4. С. 158–168. https://doi.org/10.17976/jpps/2004.04.13

2. *Жуков В.И.* Социальный набат. М., 2010.

3. *Перегудов С.П., Семененко И.С.* Корпоративное гражданство. М.: Прогресс-традиция, 2008.

4. Россия в XX1 веке: политика, экономика, культура / под ред. Л. Ильичевой, В. Комаровского. М.: Аспект-Пресс, 2016.

5. *Соменкова Н.С., Купцов А.В.* Принятие и исполнение государственных решений: уч.-метод. пособие. Нижний Новгород: ННГУ им. Н.И. Лобачевского, 2020. 42 с.

6. Четверть века после СССР: люди, общество, реформы; сост. П. Дуткевич, Р. Саква, В. Куликов. М.: Изд-во Московского университета, 2015.

7. Экономическая политология / под ред. А.Богатурова. М.: Изд-во МГИМО, 2012.

8. *Peters B.G.* and *Wright V.* 1996, Public policy and administration, old and new // R.E. Goodin and H.-D. Klingemann (eds), A New Handbook of Political Science. Oxford: Oxford University Press. Pp. 628–644.

9. *Aurora M. Viloria Jimenez, Monica Chung Jaen, Marta Vigara Garcıa and Helena Barahona-Alvarez.* Decision-making in older people with dementia // Reviews in Clinical Gerontology. Cambridge University Press, 2013. Vol. 23. Pp. 307–316.

10. *Alan G. Kerr.* F.R.C.S. Emotional investments in surgical decision making // The Journal of Laryngology & Otology. August 2002, Vol. 116. Pp. 575–579.

11. Handbook of Decision Making. Edited by GÖktuğ MorÇÖl. Penn State University Harrisburg, Pensylvania, USA. CRC Press. 2007.

12. *John D. Skrentny.* Policy Making Is Decision Making: A Response To Hattam // Study of the political development of America, University of California, San Diego 18 (Spring 2004), pp. 70–80.

Темы (вопросы) для обсуждения

1. Как объяснить существование государственной социальной политики помощи обездоленным меньшинствам, если элитарные слои управляют обществом? Что заставляет правительство заботиться о наиболее обездоленных слоях населения, не участвующих в принятии решений?

2. Какие возможности и механизмы усиления влияния гражданских структур и объединений на разработку государственной политики существуют в современном российском обществе?

3. В чем проявляется специфика принятия государственных решений в конкретных областях социальной политики – здравоохранении, образовании, культуре и др. в современных условиях?

4. В каких сферах социальной политики в условиях геополитического кризиса существуют наибольшие возможности для оптимизации механизмов принятия государственной решений, направленных на интересы широких слоев населения?

5. Каковы более эффективные – правовые, административные, политические и иные – механизмы и инструменты продвижения социальных интересов в повестку дня российского правительства?

6. Сможет ли социальная сфера стать серьезным конкурентом для оборонного сектора при разработке государственного бюджета?

7. Почему результаты социальной политики в современной России не позволяют сегодня остановить тенденцию к снижению уровня жизни малообеспеченных слоев?

§1.3 Государственная социальная политика: основные направления и технологии исследований реализации политических решений

Изучение государственной социальной политики — это синоним «изучения государства в действии». По крайней мере такого рода подход был положен в основу одной из наиболее известных и противоречивых концепций государственной политики Томаса Дая (Thomas Dye), согласно которой «государственная политика — это то, что правительства решают делать или не делать»[53]. Сам автор признавался, что это не совсем академический подход, но такая версия была достаточно широко распространена несмотря на то, что многие считали ее не слишком убедительной. Однако она затрагивала важную составляющую государственной политики с точки зрения управления — необходимость действий для решения социальных проблем. Государственная политика считается сильной, когда она эффективно, действенно и своевременно решает проблемы общества, служит и поддерживает соответствующие институты, а также поощряет активную гражданскую позицию. При этом государство делает сознательный выбор в пользу того или иного решения. Поэтому очень важно знать и понимать варианты, от которых правительство решило отказаться, и причины, по которым оно сделало свой выбор следования определенной политике в ущерб другим. В этом смысле законы, проекты и программы выражают интерпретацию проблемы в данный момент, но они не в полной мере отражают всю ее сложность.

Базовые источники

Григорьева Н.С., Чубарова Т.В. Междисциплинарность в теории и на практике: пример социальной политики // Общественные науки и современность. 2020. №3. С. 166–178. DOI 10.31857/S086904990010077-6

В статье рассматриваются проблемы междисциплинарности, возникающие как при ее теоретическом осмыслении, так и практическом применении. Авторы показывают важность организации междисциплинарного взаимодействия как условия синтеза дисциплинарного знания для принятия управлен-

[53] *Dye, Thomas R.* (1972). Understanding Public Policy. Upper Saddle, New Jersey: Prentice Hall. P. 2.

ческих решений. На примере социальной политики показано, что даже в области, которая сочетает в себе элементы как дисциплинарного, так и междисциплинарного подходов, формирование общего междисциплинарного знания и практики все еще остается проблематичным, несмотря на теоретический консенсус о его необходимости и объективных практических предпосылках.

Государственная политика и управление: учеб. пособие для вузов / под ред. А.И.Соловьева. М.: Изд-во «Аспект Пресс», 2017. 480 с.

В книге раскрываются актуальные теоретические вопросы государственной политики, характеризуются отличительные черты внутренней организации этого процесса, демонстрируются особенности поведения ее основных акторов, управленческие и политические механизмы и инструменты разработки правительственных стратегий и целей. Особое внимание уделено описанию роли институциональных и неинституциональных параметров этого процесса, взаимосвязи демократизации и качества управления государством. Анализируются основные разновидности российской государственной политики, освещаются современные проблемы их формирования и осуществления. Для студентов, аспирантов и специалистов в области государственного управления.

Современные механизмы формирования государственной политики: учеб. пособие / под ред. А.И. Соловьева, Г.В. Пушкаревой. М.: Изд-во КДУ, 2024. 258 с. ISBN 978-5-00247-019-8

В книге раскрываются актуальные механизмы и технологии формирования государственной политики, отвечающей на вызовы, встающие перед современным российским обществом. В этой связи освещаются базовые вопросы, решаемые государством в социальной сфере, в области государственного управления, обеспечения информационной безопасности, молодежной политики, международных отношений, а также проблемы, возникающие в других сферах общественной жизни; подчеркивается роль гражданских и экспертных структур, участвующих в разработке и осуществлении правительственных проектов, обращается внимание на возникновение возможных рисков, обозначаются перспективы урегулирования возникающих противоречий в краткосрочном и среднесрочном горизонтах.

Основные вопросы

1. Основные тренды в исследованиях государственной социальной политики.
2. Разность подходов к изучению сравнительной социальной политики.
3. Методология и методы исследования в сравнительной социальной политике.

Ключевые понятия

Государственная социальная политика – целенаправленная деятельность государства по управлению общественными процессами и отношениями в социальной сфере.

Сравнительная социальная политика – анализ социальной политики различных государств на теоретическом (концептуальном) и практическом (реализация социальной политики) уровнях. Может быть выражена в анализе различных моделей социальной политики.

Передача политики (policy transfer) – процесс, в котором знания о политике, административных механизмах, институтах и идеях в одной политической среде (прошлой или настоящей) используются для разработки политики, административных механизмов, институтов и идей в другой политической среде.

В этом параграфе, в отличие от предыдущего (**§1.2**) речь пойдет об исследованиях государственной социальной политики, которые не начинаются и не ограничиваются только исследованием процесса принятия решений. Появляются так называемые «побочные» проблемы. Для понимания всех программ и проектов, которые предлагаются в социальной сфере, аналитики должны понимать причины возникновения этих проблем, их содержание, а также последствия в момент и, особенно, по итогам реализации государственных программ и проектов. Многочисленные попытки осмыслить и оценить государственную социальную политику осложняются тем фактом, что она имеет изменчивый характер, будучи опосредована значительным количеством разновекторных переменных.

Сложность определения границ социальной политики связана с тем, что она направлена на решение общественно значимой проблемы и в то же время на конкретную помощь конкретному человеку в сложной жизненной ситуации, с которой он не может справиться в одиночку. В этом проявляется дуалистичность социальной политики.

Одним из ведущих факторов, определяющих основные тенденции развития современного государства, а следовательно, и его социальную политику, является глобализация, которая способствует усилению социальных рисков, соответственно возникает закономерный вопрос – можно ли решить современные социальные проблемы в «одной отдельно взятой стране» в условиях «глобального мира»?

Основным субъектом социальной политики выступает государство, да и сама идея социальной политики самым тесным образом связана с идеей государства благосостояния или социального государства (**§1.1**), поскольку обеспечение благосостояния граждан является его важнейшей задачей и определяет его ведущую роль в социальной сфере. Сложились определённые модели социальной политики (**§1.1**), которые показывают, что, с одной стороны, реализация одних и тех же целей возможна разными способами,

а с другой, что страны преследуют различные цели в своей национальной социальной политике несмотря на то, что при всей разности, они имеют общий дизайн.

Основные тренды в исследованиях социальной политики

Государственная социальная политика содержит цели, идеи и ценности, которые иногда неявны: ресурсы в форме кредитов, рабочей силы и знаний; а также инструменты, такие как налогообложение, информационные кампании и различные нормы и правила. Поэтому в государственной политике не может быть все абсолютно понятно с первого взгляда: для аналитика это является само по себе задачей, при решении которой требуется очертить ее контуры и определить, какие элементы имеют отношение к данному вопросу.

Попытки понять государственную политику осложняются тем фактом, что она имеет изменчивый характер. Изменения стремится внести правительство, инициируя и реализуя каждую новую реформу. Но важен вопрос – чем данные изменения вызваны?

Во-первых, они могут быть связны с прошедшими (или предстоящими) выборами, каким-либо кризисом или бедствием (эпидемией, например). Изменения могут проистекать и из новых знаний или как реакция на неустойчивое равновесие среди различных субъектов, включенных в политику.

Во-вторых, изменения государственной политики варьируются в зависимости от их масштабов. Некоторые изменения в политике можно рассматривать как итог радикального изменения парадигмы – так было в России в 1991 году. Государственная политика может изменяться и посредством «мелких шагов». При этом в процесс включаются многочисленные акторы, через вовлечение которых в политический процесс происходит тонкая настройка и корректировка ролей и обязанностей, бюджетных и небюджетных вопросов и т.д. Накопление мелкомасштабных изменений может в итоге постепенно привести к более радикальному политическому изменению.

В-третьих, особенностью изменений государственной политики является ее социальная и историческая направленность. Речь идет не только о первоначальном выборе, когда цена изменений очень высока. Скорее, это так называемая «зависимость траектории», когда, к примеру, принимаются некие технологические инновации (в том числе и социальные), когда на рынке уже имеются более эффективно конкурирующие технологии. Поэтому очень важно, с одной стороны, выставлять границы изучаемого явления, чтобы знать, где мы находимся в данный момент, а с другой – постоянно расширять их для того, чтобы понять, а как мы здесь оказа-

лись и куда двигаться дальше. Богатая историография России в социальной сфере на протяжении XX века – пожалуй, лучшая иллюстрация необходимости и возможности исследования подобного рода изменений в социальной политике.

Наконец, политические идеологии и институты, правила электоральной конкуренции, власть заинтересованных групп, освещение вопросов в СМИ, мнение окружающих и т.д. – все это способствует определению и развитию государственной политики.

Формальное академическое изучение политических процессов началось в 50-х – 60-х гг. XX века, что нашло отражение в работах Лассвелла (1951), Фримана (1955), Саймона (1957), Линдблома (1959), Истона (1965) и Уокера (1969)[54]. Исследования процесса формирования политики возникли, в частности, во многом вследствие недостаточного внимания политологов к государственным институтам (суды, законодательные органы и руководители), а также желания теоретически осмыслить происходящие после Второй мировой войны изменения и стремление приносить пользу обществу.

С середины 1960-х годов все больше специалистов в области гуманитарных и социальных наук стали связывать свою профессиональную жизнь с изучением и консультированием по вопросам политики. Во многом это опосредовано тем, что возрос спрос со стороны правительств на хорошо подготовленных политических аналитиков и консультантов, и соответственно университеты активизировали подготовку выпускников соответствующего профиля и уровня. Примерно в это время политолог Гарольд Лассуэлл (Lasswell Harold) в своей небольшой работе *«Процесс принятия решений: семь категорий функционального анализа»* представил «политический цикл», включающий несколько последовательных этапов. Характеристики отдельных этапов могут различаться, но существует основная последовательность – это определение повестки дня, формулирование политики, ее легитимация, реализация и оценка. Тем самым он фактически впервые разделил «политический процесс на ряд этапов: от условной отправной точки, в которой политики начинают размышлять о политической проблеме, до условной конечной точки, в которой политика была реализована, и политики думают о том, насколько успешной она была, прежде чем принять решение, что делать дальше»[55]. В дальнейшем

---

[54] *Easton David* (1953). The political system: An enquiry into the state of political science. New York: Alfred A. Knopf. P. 130.

[55] *Lasswell H.D.* 1956 The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis Bureau of Governmental Research, College of Business and Public Administration, University of Maryland, 23 p.; *Lasswell H.* (1971) A Pre-View of Policy Sciences. New York, Elsevier.

предложенный Лассуэллом «политический цикл» в тех или иных вариантах воспроизводился в работах других авторов. В этой модели на *первом этапе* формируется повестка дня, когда рассматривается, как проблемы политики воспринимаются различными субъектами и какие варианты для их решения они готовы предложить. На *втором этапе* разрабатываются конкретные варианты решения уже в рамках непосредственно правительства, когда диапазон возможных вариантов сужается за счет исключения неосуществимых, и фактически наблюдается конкуренция вариантов, когда различные субъекты предпринимают усилия, чтобы именно их вариант занял в оставшейся иерархии привилегированное положение. На *третьем этапе* выбирается конкретный вариант и план действий для его осуществления. На *четвертом этапе* происходит реализация политики, когда правительство претворяет свои решения в жизнь, используя для этого необходимую комбинацию инструментов государственного управления и стараясь учесть интересы тех субъектов, чьи варианты «не прошли». И, наконец, на *пятом этапе* цикла происходит оценка, когда результаты контролируются как государственными, так и общественными акторами, что часто приводит к переосмыслению политических проблем и решений[56]. Собственно говоря, аналогичной схемой пользуются и российские специалисты, обращаясь к исследованию различных аспектов государственной политики[57].

Исследователи заинтересованы в систематическом изучении государственной политики, с тем чтобы лучше понимать причины, факторы, механизмы, которые способствуют появлению различных политических решений. Они пытаются продвинуть понимание процессов и факторов, определяющих государственную политику путем сравнения ситуаций и контекстов, которые приводят политиков к определенным решениям, вынуждая их «договориться» или «разойтись». Это могут быть сравнения по времени (было – есть – будет) или, например, сравнения действий определенных (национальных, региональных или местных) органов власти. Иными словами, исследователи государственной социальной политики пытаются объяснить, почему и при каких условиях разработчики

---

[56] *Howlett M.* 2000. 'Beyond legalism? Policy ideas, implementation styles and emulation-based convergence in Canadian and US environmental policy', Journal of Public Policy 20(3): 305–29; *Howlett M.* and *J. Rayner.* 2008. 'Third generation policy diffusion studies and the analysis of policy mixes: Two steps forward and one step back?', Journal of Comparative Policy Analysis 10(4): 385–402.

[57] Государственная политика: учеб. пособие / под ред. А.И. Соловьева. М.: Изд-во Московского университета, 2012. 544 с.; Современные механизмы формирования государственной политики: учеб. пособие / под ред. А.И. Соловьева, Г.В. Пушкаревой. М.: Изд-во КДУ, 2004. 258 с.

политики договорились о том, какой политике следовать[58]. Обзор ряда поддисциплин в ходе сравнительного анализа государственной политики показывает, что ученые, придерживающиеся разных исследовательских традиций, используют различные стратегии для того, чтобы заниматься изучением этого инклюзивного и обширного определения «государственная политика», как в теоретическом, так и эмпирическом отношении. В результате *анализу подлежит обширное пространство политики, которое включает анализ действующих лиц, учреждений, инструментов, программ, процессов принятия решений, осуществления политики или ее оценки с различных теоретических точек зрения, а следовательно, существует разнообразная аналитическая направленность литературы анализа сравнительной политики, непосредственно политических решений и подготовительных/пояснительных записок*.

В конце XX – начале XXI века значительное внимание начинает уделяться вопросам глобальной динамики социальной политики через взаимодействие различных национальных политик. При этом сохраняются значительные различия в политических траекториях разных стран. При всем многообразии, можно выделить наиболее типичные характеристики передачи политики, и в современных условиях страны все в большей степени вырабатывают для достижения своих целей схожий дизайн, одновременно стремясь предложить адекватные реалиям глобализирующегося мира способы решения задач сохранения/поддержания национального суверенитета[59].

Передаваемая /переносимая политика присуща, прежде всего, развитым странам. Именно она подлежит переносу. Яркими примерами являются системы здравоохранения, социального и пенсионного обеспечения, образования и т.д. Основные акторы, участвующие в этой передаче, сравнимы по своему потенциалу, позициям в структуре власти и формальному статусу. Передача политики (policy transfer) – это процесс, в котором знания о политике, административных механизмах, институтах и идеях в одной политической среде (прошлой или настоящей) используются для разработки политики, административных механизмов, институтов и идей

---

[58] *Howlett M.* and *J. Rayner.* 2008. 'Third generation policy diffusion studies and the analysis of policy mixes: Two steps forward and one step back?', Journal of Comparative Policy Analysis 10(4): 385–402

[59] *Григорьева Н.С., Чубарова Т.В.* Международная передача знаний в контексте политического процесса: роль причинных механизмов // Журнал Государственное управление. Электронный вестник (Электронный журнал). 2024. № 107. С. 135–151; *Пушкарева Г.В.* Политика национальной идентичности. В кн. Политология. Новый лексикон / под ред. А.И. Соловьева. М.: Изд-во «Аспект Пресс», 2023. С. 375–386.

в другой политической среде[60]. Например, в ходе постсоветской трансформации социальное государство, существующее в ряде развитых стран, рассматривалось как идеал, к которому другие страны должны были стремиться, поэтому в приоритете был одноканальный путь влияния на проводимые реформы, а национальное разнообразие практически не учитывалось. Примечательно, что в настоящее время усилился интерес «к судьбе» тех нововведений, которые массово воспроизводились в политике постсоциалистических стран. Появилась потребность в анализе процессов и явлений, которые наблюдались в странах Центральной и Восточной Европы, а также на постсоветском пространстве, как в определенном смысле результат их перехода от социализма к капитализму, в ходе которого был пересмотрен баланс между правами и обязательствами государства по отношению к своим гражданам. Это привело к появлению (в разных странах и в международных исследовательских группах) ряда исследований, анализирующих и оценивающих результаты политики 1990-х – начала 2000-х в отношении развития как всего общества[61], так и отдельных секторов[62].

Постепенно приобретает значимость *междисциплинарный подход*, который позволяет определить основную программу исследований на будущее, охватывающую несколько областей социальной политики, включая отношение к благосостоянию, политику на рынке труда, уход, семью, здравоохранение и жилищную политику, а также гендерное равенство. В результате происходит уникальное сочетание ученых из области социальной политики, социологии, политологии, международных отношений и права, которые исследуют, как общество изменились за последние 20–30 лет, а также будущие вызовы, к которым надо быть готовыми уже сегодня и которые необходимо решать, и какова роль в этом социальных политических исследований.

---

[60] *Dolowitz D., Marsh, D.* (2000). «Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making» (PDF). Governance. 13(1):5–24. DOI:10.1111/0952-1895.00121

[61] *An S., Chubarova T., Deacon B., Stubbs P.* (eds.). 2019. «Social Policy, Poverty, and Inequality in Central and Eastern Europe and Former Soviet Union», Ibidem CROP Publ. 310 p.; *Kuhlmann, J., Nullmeier F.* (eds.). 2022. Causal Mechanisms in the Global Development of Social Policies, Global Dynamics of Social Policy. Pp. 103–139; 141–165; 203–237. https://doi.org/10.1007/978-3-030-91088-4_7

[62] *Садовничий В.А., Григорьева Н.С., Чубарова Т.В.* 2012. От традиции к инновации: реформы здравоохранения в современном мире. М.: Экономика. 286 с.; *Khmelnitskaya M.* 2015. «The policy-making process and social learning in Russia: The case of housing policy» Palgrave Macmillan UK; *Chubarova T., Grigorieva N.* 2021. International knowledge transfer and Russian social policy: The case of gender mainstreaming». Global Social Policy, SAGE Publications. Vol. 21. No 1. P. 96–116; *Heinrich A.* 2021. International knowledge transfer and learning in social policy: The case of the post-Soviet region Global Social Policy, Vol. 21(1) 3–8.

Социальная политика как область научных исследований произрастает из многих дисциплин (например, философии, экономики, социологии, политологии и т.д.). И в то же время социальная политика предполагает деятельность (государства, экономических структур, гражданского общества) по согласованию интересов различных социальных групп и общностей в самых разнообразных сферах, направленную на достижение устойчивого и сбалансированного развития общества. Потому важное значение приобретает процесс управления социальными аспектами развития, а следовательно, необходим целостный и комплексный подход к оценке социальных процессов и явлений. Иными словами, междисциплинарность, как зонтичное понятие, включает широкий спектр возможных форм взаимодействия различных дисциплин[63]. В социальной политике междисциплинарность возникает в силу практической направленности социальной политики – запрос на междисциплинарность рождается со стороны управления, поскольку для решения той или иной проблемы необходимо ее общее понимание, когда нужно обеспечить «сквозное» видение проблемы, что может обеспечить именно междисциплинарный подход.

Важным направлением исследований государственной политики является понимание того, как отношения между субъектами, участвующими в процессе разработки политики, определяют результаты коллективных политических решений[64]. Анализ политических сетей стал одной из наиболее быстро развивающихся и влиятельных областей в последнее время[65] (см. подр. **§3.2**).

Разность подходов к изучению сравнительной социальной политики

В научной литературе можно увидеть множество различных подходов к исследованию «государственной политики». Эта концептуальная гетерогенность разграничивает сопоставимость и консолидацию результатов. Исследователи, занимающиеся сравнительным анализом государственной политики, стремятся систематически описывать и объяснять решения различных правительств, содержание этих решений, выставляемые сро-

---

[63] *Григорьева Н.С., Чубарова Т.В.* Междисциплинарность в теории и на практике: пример социальной политики // Общественные науки и современность. 2020. № 3. С. 166–178. DOI 10.31857/S086904990010077-6

[64] *Compston H.* (2009) Policy Networks and Policy Change: Putting Policy Network Theory to the Test. Publisher: Palgrave Macmillan DOI: 10.1057/9780230244320; *Knoke D.* Policy Networks. In: *Scott J.* and *Carrington P.J.*, Eds., The Sage Handbook of Social Network Analysis, Sage. London, 2011. Pp. 210–222.

[65] Государственная политика: учеб. пособие / под ред. А.И. Соловьева. М.: Изд-во Московского университета, 2012. 544 с. Гл. 6.

ки их исполнения. С этой целью появились разные стратегии для определения правительственного поведения и принятия решений. Одна группа ученых оценивает влияние политики путем анализа воздействия на политику на начальных этапах, когда политика только формируется и выстраивается, и важен непосредственно «выход» на проблему. Другая группа исследователей фокусируется на результатах политики, а именно на последствиях политических решений. Наконец, третья изучает непосредственно содержание решений.

В качестве примера можно обратиться к политике защиты от безработицы. Решение о введение денежных пособий по безработице может быть проанализировано с точки зрения перераспределения общих государственных расходов в рамках конкретной схемы социальной защиты (т.е. исход) или путем измерения влияния политического решения на нормативные цели, такие как, например, количество или качество жизни безработных (т.е. воздействие). Но это же решение с указанием размеров денежных пособий по безработице на определенном уровне показывает немедленный результат (выход). Этот небольшой пример иллюстрируют значительный риск несопоставимости и несоизмеримости, которые являются результатом концептуализации и операционализации зависимой переменной, а именно государственного политического решения. Существует, однако, разрыв между выходами политики и последствиями (результатов и воздействия) не только в отношении временных моделей, но и с учетом потенциально большого числа промежуточных факторов, которые влияют на последствия политических решений. Таким образом, выбор показателей для предмета анализа или зависимой переменной далеко не тривиален, а причины сложны и пересекаются. Само наличие в государстве различных типов организаций демонстрирует возможности для появления большого числа внутренних конфликтов при их взаимодействии, которые вынуждены подчиняться различным типам зависимости, что может в свою очередь провоцировать блокировку того или иного решения, снижать координацию действия, что в результате может мешать выработке (и проведению) единой линии действий.

Для выполнения научного анализа социальной политики необходимо добиться решения трех основных задач:

Во-первых, это поиск наилучших способов выстраивания социальной политики, определение конкретных мер для решения тех или иных задач;

Во-вторых, понять какие именно правительственные институты или политические игроки наилучшим образом могут влиять на решение этих задач;

В-третьих, определить влияние процессов, происходящих в одних странах на другие.

Принимаемые решения могут существенно повлиять на достоверность результатов за счет выбора переменных и показателей. В этом контексте анализ изменений является одним из способов «оценки базового процесса принятия решений правительств, охватывая различные этапы политического цикла, включая установление повестки дня, разработку политики и принятие решений»[66].

Однако, как показала практика, в дискуссии о различных способах концептуализации и измерения государственной политики на практике, перспектива изменения политики также имеет свои пределы сопоставимости. Эта фрагментация в текущем анализе государственной политики показывает потенциальные преимущества более комплексных подходов, которые, с одной стороны, уделяют основное внимание более тщательному осмыслению предмета исследования и сравнения. С другой стороны, результаты требуют более гибких комбинаций научных точек зрения, методов и различных объясняющих факторов в области исследований, что, в конечном итоге, будет способствовать повышению обоснованности выводов и теоретическому прогрессу, который станет возможным на основе консолидации различных подходов.

Методология и методы исследования в сравнительной социальной политике

Существуют три причины для проведения сравнительных исследований социальной политики:

- нет другого способа оценки и углубления понимания социальной политики;
- посредством ее изучения становится известным и понятным широкий спектр вариантов политики для решения конкретных проблем;
- политики могут извлечь уроки из опыта других стран в решении тех или иных проблем.

Изучаются концептуальные и методологические вопросы, поднятые в сравнительном исследовании. Фактически все исследования являются сравнительными. По мере того, как область исследования становится более теоретической и сложной, она становится более явной и осознанной в отношении некоторых важных сравнений. Развитие сравнительной социальной политики указывает на растущее теоретическое понимание необходимости определенных типов важных сравнений.

---

[66] *Howlett M.* and *M. Ramesh*. 2003. Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems. Toronto: Oxford University Press. P. 162.

Многообразие различных исследовательских проектов, которые выполняются в разных странах, разными институтами и группами исследователей, с необходимостью ставит вопрос о методологии и методах сравнительных исследований в социальной политике. С одной стороны, запрос на сравнительный анализ социальной политики остается актуальным, с другой, исследователи сталкиваются со многими проблемами, связанными с тем, что эти исследования находятся на пересечении многих социальных наук, а потому включают методы исследований многих дисциплин. Именно поэтому сравнительные исследования имеют свою специфику, обусловленную именно междисциплинарностью и многоуровневостью самой социальной политики, когда сравниваются не только политики (цели, задачи механизмы принятия решений), но и практики реализации политических решений[67]. В свою очередь практики мы сравниваем, как на обыденном уровне, так и на академическом, когда фактически мы ищем лучшие способы решения социальных проблем. Возникает закономерный вопрос о выборе сопоставимых единиц анализа, что связано с унификацией понятий, которые будут использованы в исследованиях. Исследователи должны достичь согласия в использовании той или иной терминологии.

Вставка 1.

Так, для расчёта индекса человеческого развития (ИЧР) берутся три аспекта развития:

- достойный уровень жизни (измеряется через валовой национальный доход (ВНД) на душу населения (в долларах по паритету покупательной способности);
- здоровье и долголетие (измеряется через ожидаемую продолжительность жизни при рождении);
- знание (измеряется через уровень образования).

Эти три аспекта (показателя) были выбраны, поскольку есть в официальных статистических отчетах практически всех стран мира, что позволяет проводить сравнительный анализ стран с тем, чтобы определить, в какой из них ИЧР выше. Сначала вычисляется индекс для каждого аспекта в отдельности. Затем для каждого показателя рассчитывается положение страны относительно заранее принятых минимумов и максимумов. Для расчёта итогового ИЧР вычисляется среднее геометрическое от индексов для всех трёх аспектов. Страна получает более высокий уровень ИЧР, когда продолжительность жизни выше, уровень образования выше и валовой национальный доход ВНД (ППС) на душу населения выше. Может показаться, что это «техническая процедура», однако это не так – в опубликованных Докладах о человеческом развитии страны мира делятся на 4 группы: страны с очень высоким

[67] *Григорьева Н.С., Чубарова Т.В.* Междисциплинарность в теории и на практике: пример социальной политики // Общественные науки и современность. 2020. № 3. С. 166–178.

уровнем ИЧР (0,800 и выше); страны с высоким уровнем ИЧР (0,700–0,799); страны со средним уровнем ИЧР (0,550–0,699); страны с низким уровнем ИЧР (ниже, чем 0,550). По состоянию на 2022 г. ИЧР охватывает 191 страну (Доклад о человеческом развитии 2023/2024). Кроме стран, ИЧР рассчитывается также для регионов внутри стран (в частности, для субъектов Российской Федерации). Существуют неофициальные подсчёты и для отдельных городов. С введением ИЧР была подчеркнута значимость неэкономического измерения развития.

Сотрудничество в социальных науках между исследователями, представляющими разные культурные традиции, особенно в ситуациях, когда приходится преодолевать языковые барьеры, не бывает простым (беспроблемным). Ведь речь идет о том, как культурные и лингвистические знания и опыт исследователей влияют на их подходы к сравнительным исследованиям, в которых национальные границы пересекаются[68].

Например, большой популярностью пользуются массовые опросы населения. Но вопросы могут иметь неодинаковое значение, что скажется на ответах. То же относится к углубленным интервью, при расшифровке которых возникает проблема эквивалентности ответов и высока возможность «искажений». Стин Мангеn (Steen Mangen) приводил пример одного из таких исследований в рамках проекта «SOSTRIS», в основе которого были биографические интервью с представителями разных стран с целью изучения противостояния индивидов тем рискам, которые связаны с социально-экономическими преобразованиями в 7 странах ЕС[69]. Интервью с респондентами потребовало четко регламентированного процесса анализа, в ходе которого транскрибированные интервью последовательно интерпретировались группой национальных исследователей, что позволяло учитывать особенности интерпретации тех или иных понятий с учетом культурного пространства и времени. В результате отдельные случаи (социальные практики) группировались в соответствии с системными сходствами, и только потом проводились внутригрупповые сравнения[70].

В начале XXI века поле исследований в социальной политике характерно тем, что активизировались исследования социальных

[68] *Романов П.В., Ярская-Сморнова Е.Р.* Методы прикладных социальных исследований: учеб. пособие. 2-е изд. доп. М.: ООО «Вариант»; ЦСПГИ, при участии ООО «Норт Медиа», 2008; *Григорьева Н.С.* К вопросу о понимании современной европейской социальной политики: от минимальных стандартов к социальному качеству // Проблемы современного государственного управления России. 2007. № 7.

[69] *Mangen St.* (2004) Cross-national qualitative research methods: innovation in new millennium // P. Kennett (ed.) A Handbook of Comparative Social Policy. Cheltenham, UK and Northampton, MA. USA: Edward Elgar. P. 246–251.

[70] *Hermans T.* (2003) № as thick translation // Bulletin of SO AS. № 66(3). P. 380–389

практик не только внутри стран,но и в нескольких странах (группах стран). Тем самым диапазон тем значительно расширился, что связано (прямо или косвенно) с извлечением уроков из реформ в странах, изменивших свои политические режимы. Зачастую это связано с проблемами «передачи политики». Как правило, аналитики обращаются к трем основным процессам передачи: добровольная передача; договорная передача и прямая принудительная передача. Добровольная передача возникает при условиях, когда, например, существует общественная или профессиональная неудовлетворенность существующей политикой или появилась новая повестка дня, которая вводится в связи, например, со сменой правительства. Договорная или принудительная передача политики обусловлены разной степенью принуждения, когда одно правительство принуждается другим правительством ввести конституционные, социальные и политические изменения. Например, влиятельные страны-доноры, глобальные финансовые учреждения, наднациональные учреждения, международные организации или транснациональные корпорации могут действовать с целью внести изменения в политику. Зачастую такое давление является необходимым условием для получения грантов, займов или других форм инвестиций[71].

При анализе передачи политики значительное внимание уделяется агентам передачи, формам передачи, обучению, ориентированному именно на передачу политики и, наконец, результатам передачи. В литературе можно выделить не менее восьми основных категорий агентов передачи политики: действующие и теневые политики; бюрократы; политические предприниматели, аналитические центры; институты, в которых формируются и распространяются знания, профессиональное сообщество (ученые и другие эксперты); группы давления; глобальные финансовые институты; международные организации; и наднациональные учреждения. Первоначально передача политики осуществлялась в направлении от развитых стран в страны развивающегося мира. Но в последние годы исследователи обращают все большее внимание на тот факт, что можно наблюдать как бы обратный процесс – в развивающихся странах создаются инновации, знания о которых включаются в политическую повестку других стран, включая и развитые. По мнению исследователей, наступило время, когда классические концепции нуждаются в пересмотре в контексте развития и Юг-Юг, и Юг-Север, чтобы быть более четкими и точными для

[71] *Stiglitz Joseph* (2002). Globalization and Its Discontents. New York; London, W.W. Norton & Company, 2002. P. 6, 20, 60; *Садовничий В.А., Григорьева Н.С., Чубарова Т.В.* От традиции к инновации: реформы здравоохранения в современном мире. М.: Экономика. 2012. 41–45 с.

доступа, понимания и объяснения современной динамики передачи/распространения политики. Основная идея такого рода публикаций состоит в том, чтобы показать, что существует большой потенциал для иного подхода к ключевым вопросам распространения и передачи знаний и политики, если анализировать этот процесс через «призму развития»[72]. Задача состоит в том, что исследования в области социальных наук должны быть в состоянии объяснить отдельные случаи, их комбинации, а это возможно, если использовать технологию комбинирования модулей, поскольку модульность делает объяснение отдельных случаев подходящим для сравнительных целей на уровне конкретных механизмов. Таким образом открываются новые перспективы для всей области исследований в социальной политике.

Заключение

Как отмечают многие исследователи, социальная политика – это не дисциплина, а поле исследования[73]. В отличие от других гуманитарных дисциплин, социальная политика не просто изучает социальные обстоятельства, в которых живут люди, и складывающиеся между ними отношения, а обращает внимание прежде всего на разработку и реализацию политических мер, с тем, чтобы решать социальные проблемы. Проблема состоит в том, должна ли вся социальная сфера развиваться по одним законам, ведь каждая из отраслей, безусловно, имеет свою специфику, а, следовательно, могут возникать противоречия между отдельными направлениями социальной политики, которые надо своевременно разрешать. В силу этого существует настоятельная потребность в сочетании количественных и качественных исследований в социальной политике, спектр которых разнообразен: от оценки исполняемых национальных проектов и программ до анализа воздействия практики целевого вмешательства в различные отрасли социальной сферы. Именно таким образом проявляется связь между научными исследованиями, повседневной работой специалистов различных профессий и практическими мерами по формированию и реализации решений и методов в области социальной политики.

---

[72] *Stone D., Osmany Porto de Oliveira Osmany, Palc Leslie A.* Transnational policy transfer: the circulation of ideas, power and development models // Policy and Society Volume 39, 2020 – Issue 1: Transnational Policy Transfer: Mobilities and Methods.

[73] *Чубарова Т.В.* Политэкономическое введение в социальную политику. М.: Институт экономики РАН, 2015. 60 с.

Литература

1. Государственная политика: учеб. пособие / под ред. А.И. Соловьева. М.: Изд-во Московского университета, 2012. 544 с. Гл. 6.

2. *Григорьева Н.С., Чубарова Т.В.* Международная передача знаний в контексте политического процесса: роль причинных механизмов // Журнал Государственное управление. Электронный вестник (Электронный журнал). 2024. № 107. С. 135–151.

3. Политика и управление в социальной сфере. Введение в предмет / под ред. Н.С. Григорьевой и А.И. Соловьева. М.: АРГАМАК-МЕДИА, 2018. С. 15–49.

4. Пушкарева Г.В. Политика национальной идентичности. В кн. Политология. Новый лексикон / под ред. А.И. Соловьева. М.: Изд-во «Аспект Пресс», 2023. С. 375–386.

5. *Садовничий В.А., Григорьева Н.С., Чубарова Т.В.* От традиции к инновации: реформы здравоохранения в современном мире. М.: Экономика, 2012. 286 с.

6. *An S., Chubarova T., Deacon B., Stubbs P.* (eds.). (2019). «Social Policy, Poverty, and Inequality in Central and Eastern Europe and Former Soviet Union", Ibidem CROP Publ. 310 p.

7. Causal Mechanisms in the Global Development of Social Policies, Global Dynamics of Social Policy. 2021. Pp. 103–139; 141–165; 203–237. https://doi.org/10.1007/978-3-030-91088-4_7

8. Chubarova T., Grigorieva N. (2021). International knowledge transfer and Russian social policy: The case of gender mainstreaming» // Global Social Policy, SAGE Publications. Vol. 21. No 1. P. 96–116.

9. *Compston H.* (2009) Policy Networks and Policy Change: Putting Policy Network Theory to the Test. Publisher: Palgrave Macmillan DOI: 10.1057/9780230244320

10. *Dolowitz D., Marsh D.* (2000). "Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making" (PDF). Governance. 13(1). P. 5–24. doi:10.1111/0952-1895.00121

11. *Dye Thomas R.* (1972). Understanding Public Policy. Upper Saddle, New Jersey: Prentice Hall. P. 2.

12. *Easton David* (1953). The political system: An enquiry into the state of political science. New York: Alfred A. Knopf. P. 130.

13. *Heinrich A.* (2021). International knowledge transfer and learning in social policy: The case of the post-Soviet region Global Social Policy, Vol. 21(1). P. 3–8.

14. *Howlett M. and J. Rayner.* (2008). 'Third generation policy diffusion studies and the analysis of policy mixes: Two steps forward and one step back?', Journal of Comparative Policy Analysis 10(4). P. 385–402.

15. *Janoski T., Hicks A.M.* (1994) The Comparative Political Economy of the Welfare State. Cambridge. P. 13–20.

16. *Khmelnitskaya M.* (2015). “The policy-making process and social learning in Russia: The case of housing policy” Palgrave Macmillan UK.

17. *Knoke D.* Policy Networks. In: Scott, J. and Carrington, P.J., Eds., The Sage Handbook of Social Network Analysis, Sage. London, 2011. P. 210–222.

18. *Kuhlmann J., Nullmeier F.* (eds.) (2022). Causal Mechanisms in the Global Development of Social Policies, Global Dynamics of Social Policy. Pp. 103–139, 141–165, 203–237. https://doi.org/10.1007/978-3-030-91088-4_7

19. *Lasswell H.D.* (1956). The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis Bureau of Governmental Research, College of Business and Public Administration, University of Maryland, 23 p.

20. *Mahoney James.* Beyond correlational analysis: Recent innovations theory and method // Sociological Forum. 2001. 16(3). P. 575–593.

21. *Manning N.* The Politics of Welfare // Social Policy / ed.by J. Baldock, Nick Manning, S. Miller, S. Vickerstaff. Oxford University Press, 1999.

22. *Titmuss R.M.* Social Policy: an introduction. London: George Allen & Unwin, 1974. P. 30, 31, 137–140.

Темы (вопросы) для обсуждения

1. Прогнозируемые перспективы для государственной социальной политики в условиях современного этапа глобализации.

2. Различные методики сравнительной оценки эффективности имеющихся практик, методов и стратегий, а также практические рекомендации по их совершенствованию в государственной социальной политике.

§1.4 Общественная безопасность и социальная политика: модели взаимосвязи

Общественная безопасность представляет собой одну из наиболее актуальных проблем, с которыми сталкивается современное общество. Вызовы и угрозы международного терроризма и транснациональной организованной преступности; рост антисистемных протестных выступлений; нарастающие, подобно снежному кому, потоки мигрантов и беженцев; рост зависимости человека и общества от современных технологий, их надежности; участившиеся в последние десятилетия стихийные бедствия катастрофических масштабов – эти и многие другие вызовы формируют широкое предметное поле исследований, объединяемых входящим в научный оборот термином «наука безопасности».

Проблематика взаимосвязей между политикой общественной безопасности и социальной политикой государства относится к числу сравнительно новых областей исследования, получивших при-

знание в последние десятилетия. Анализ актуальных направлений реализации политики общественной безопасности и защищенности позволяет выделить два значимых аспекта такой взаимосвязи.

С одной стороны, задачи обеспечения общественной безопасности видятся базовым условием и предпосылкой реализации социальной политики в любой её форме, поскольку в отсутствии элементарных гарантий жизни и неприкосновенности личности даже рудиментарные формы социальной помощи не могут достичь поставленных целей сколь-нибудь эффективным и результативным образом.

С другой стороны, цели и задачи политики в области общественной безопасности могут оказаться недостижимы в полной мере без выхода за рамки «узкого», традиционного понимания безопасности – ориентированного преимущественно на проблематику охраны общественного порядка, противодействие преступным и экстремистским проявлениям и т.д. – и выстраивания комплексных мультиплицирующих взаимосвязей с теми или иными сферами социальной политики, её субъектами и объектами, синхронизации целей и задач, творческой адаптации её методов и приемов.

Базовые источники

Концепция общественной безопасности в Российской Федерации. Утверждена Президентом РФ 20 ноября 2013 года[74] – (основополагающий документ, представляющий систему взглядов на обеспечение общественной безопасности как части национальной безопасности Российской Федерации. Определяет основные источники угроз общественной безопасности, цели, задачи, принципы и основные направления деятельности уполномоченных органов и организаций, принимающих участие в обеспечении общественной безопасности Российской Федерации).

Туронок С.Г. «Государственная политика безопасности»: Современные механизмы формирования государственной политики: учеб. пособие / под ред. А.И. Соловьева, Г.В. Пушкаревой. М.: «Книжный Дом Университет», 2024.

Текст содержит анализ зарождения и развития понятия «безопасность», основных подходов к пониманию его содержания и структуры, типологии; основное внимание уделяется роли и статусу государственной политики безопасности, её основным направлениям, формам и методам, механизмам её выработки, принятия и реализации на практике, с учетом мирового опыта.

Швыряев П.С. Киберпреступность в России: новый вызов для общества и государства // Государственное управление. Электронный вестник. 2021. № 89. С. 184–196.

[74] Концепция общественной безопасности в Российской Федерации. Утверждена Президентом РФ 14 ноября 2013 года. Электронный ресурс: http://kremlin.ru/acts/news/19653

Статья посвящена рассмотрению киберпреступности как новой угрозы современного мира. Цель анализа заключается в изучении актуального состояния киберпреступной деятельности в Российской Федерации и ее динамики за последние несколько лет.

Основные вопросы

1. Безопасность современного общества: основные измерения, концептуальные подходы, типология.
2. Политика предотвращения преступности.
3. Актуальные вызовы и угрозы общественной безопасности в меняющемся мире.

Ключевые понятия

Безопасность (security) – состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства.

«Мягкая безопасность» включает в себя экологическую, экономическую, человеческую, общественную, культурную, информационную безопасность, а также множество других сфер государственной политики (в том числе, и в первую очередь, социальной), связанных с обеспечением условий комфортного существования человека, созданием таких предпосылок, которые позволяют раскрыться всем креативным способностям человека.

«Общественная безопасность» (public security) – состояние защищённости человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

«Общественная защищенность» (public safety) – поддержка сложившихся «защищенных сообществ», взаимодействие с социальным сектором, сферами здравоохранения, образования, спорта, искусства и культуры в плане их потенциального вклада в общее состояние защищенности, с акцентом на меры по обучению и развитию компетенций, наращиванию потенциала, выходящие за узко понятые границы сектора безопасности.

«Предотвращение преступности» объединяет в себе стратегии и меры, призванные снизить риск преступных проявлений, а также их потенциально негативных последствий для граждан и общества, включая страх стать жертвой преступления, посредством оказания воздействия на множественные их причины.

Безопасность современного общества: основные измерения и концептуальные подходы

Общественная безопасность как область научного исследования имеет междисциплинарный характер и объединяет как гуманитарные, так и естественные дисциплины, в поисках решений проблем, несущих угрозы жизни и здоровью человека, его собственности, законным правам и свободам. Она занимается специфическими вызовами, связанными с обеспечением безопасности публичной сферы, а также изучает поведение государственных структур, имеющее отношение к фундаментальному компромиссу между свободой и безопасностью, – отмечает один из основоположников данной области исследований, американский правовед Фред Инбау[75].

Некоторые аспекты управления общественной безопасностью имеют много общего с управлением другими общественными и государственными институтами. С одной стороны, значительная часть исследований в рамках общей теории организационного поведения (включая такие области изучения, как бюрократии низового уровня и организация социальной службы) были осуществлены в интересах или с учетом интересов институтов общественной безопасности. С другой стороны, управление безопасностью обладает своими специфическими характеристиками. Среди наиболее актуальных дискуссионных моментов – проблема приватности и её легитимных ограничений, соотношение между безопасностью и свободой и др.[76]

Проблемы общественной безопасности в своей основе связаны с монополией государства на законное и легитимное применение силы, в силу чего данная область исследований долгое время (а в отечественной академической традиции по настоящее время) воспринималась как исключительная вотчина юридических дисциплин (в особенности криминологии), во многом отождествляясь с проблематикой охраны общественного правопорядка и борьбы с преступностью. Вместе с тем, в последние десятилетия (начиная с конца 1980-х – 1990-х годов) предметные и дисциплинарные границы исследований в области общественной безопасности стремительно расширяются, захватывая смежные сферы государственной политики и управления.

---

[75] *Inbau, Fred E.* "Public Safety v. Individual Civil Liberties: The Prosecutor's Stand" // Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science (Vol. 53, No. 1) March, 1962. Pp. 85–89.

[76] См.: *Fairchild A., Bayer R., Colgrove J.* Searching Eyes: Privacy & the State and Disease Surveillance in America. Berkeley, CA, USA: University of California Press, 2007; *Jones M., Bayer R.* "Paternalism and its discontents: motorcycle helmet laws, libertarian values, and public health." American Journal of Public Health 2007. 97: 208–217.

Признанием права «науки безопасности» на самостоятельное существование можно считать повсеместное внедрение программ обучения по специальности «Управление общественной безопасностью» в ведущих мировых школах государственного управления[77].

Специалисты, получившие подготовку в области общественной безопасности, могут найти применение в следующих организациях: федеральные, региональные и местные правоохранительные органы, службы пожарной охраны и чрезвычайных ситуаций, военно-разведывательное сообщество, медицинская служба, здравоохранение, транспортная сфера, службы охраны труда, частные службы безопасности, службы информационной безопасности, социальные службы и др.

Наряду с осуществлением обязанностей по защите жизни граждан, их собственности, снижению и контролю за уровнем преступности, специалисты в области общественной безопасности должны быть способны реагировать на растущую озабоченность и страхи общественности, иметь дело с проблемами, затрагивающими локальную и национальную безопасность, а также с социальными условиями, лежащими за пределами их непосредственного контроля. Общественные запросы и ожидания в отношении безопасности и защищенности сегодня находятся на историческом пике.

Изменения в понимании роли и миссии организаций в области общественной безопасности востребуют инновационные формы лидерства в обеспечении высококачественных услуг. Современные профессионалы в сфере общественной безопасности должны соответствовать вызовам времени, обусловленным, прежде всего, общественным запросом на перемены.

Концептуальное понимание предметных границ, понятийной специфики и содержания «безопасности» в историческом отношении неоднократно изменялось, однако неизменным оставалось растущее внимание теоретиков и практиков к этой проблематике. Высокие темпы роста населения, научно-технический прогресс, интенсивное истощение природно-сырьевой базы, территориальная неравномерность распространения указанных процессов во многом определяли все многообразие меняющихся подходов к пониманию и реализации мер безопасности, возрастающий уровень затрат политических, экономических, интеллектуальных и иных ресурсов на эти цели.

Безопасность современного общества – это сложная, многоуровневая система, ее образует целый ряд подсистем, каждая из ко-

---

[77] См.: Public Safety Management Majors Guide. http://www.worldwidelearn.com/online-education-guide/criminal-justice/public-safety-major.htm

торых имеет свою собственную структуру[78]. Базовой в этой системе является личность, поэтому главным приоритетом в деятельности по обеспечению общественной безопасности является качество жизни людей, создание условий для реализации способностей каждого человека, для всестороннего развития личности, для ее адаптации в современном динамичном мире.

Вместе с тем следует отметить, что система общественной безопасности должна включать соблюдение баланса интересов всех субъектов: личности, общества и государства и их взаимную ответственность за обеспечение безопасности.

Важным (хотя и существенно недооцененным многими исследователями, в особенности отечественными) представляется различение «безопасности» и «защищенности». Нюансы различий между англоязычными терминами «security», обозначающим в узком смысле деятельность, направленную против тех или иных угроз, и «safety», что предполагает в более широком смысле «защищенную» или «безопасную» среду обитания, достаточно трудно передаются большинством языков мира. В русском языке эти смысловые различия выражаются достаточно определенно, что, впрочем, не мешает большинству отечественных ученых и практиков воспринимать эти термины как во многом синонимичные. Более того, наиболее распространенное определение безопасности, упоминающееся в Стратегии национальной безопасности РФ, прямо определяет одно понятие через другое, тем самым нивелируя различия между ними: «национальная безопасность определяется как состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства»[79].

В свою очередь, под «общественной безопасностью» законодатель понимает «состояние защищённости человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»[80]. Обеспечение общественной без-

---

[78] *Туронок С.Г.* «Государственная политика безопасности»: Государственная политика: учеб. пособие / под ред. проф. А.И. Соловьева. М.: Изд-во Московского университета. 2012.

[79] Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 года № 400.

[80] Концепция общественной безопасности в Российской Федерации. Утверждена Президентом РФ 14 ноября 2013 года. http://kremlin.ru/acts/news/19653

опасности является одним из приоритетных направлений государственной политики в сфере национальной безопасности.

Между тем, концептуальное различение «безопасности» и «защищенности» представляется нам существенным, и мы к нему еще вернемся в дальнейших рассуждениях.

Уже в 60–70 годы исследователи указывали на многоаспектный характер безопасности современного общества[81]. Широкую известность с 90-х годов приобрела трактовка безопасности Б. Бузана[82], которая включает в себя следующие 5 «секторов»:

- традиционную военную безопасность;
- политическую;
- экономическую;
- экологическую;
- социально-культурную безопасность.

Со временем этот список уточнялся и дифференцировался, включая в себя такие актуальные подвиды, как *информационная безопасность, транспортная безопасность, энергетическая безопасность, продовольственная безопасность, демографическая безопасность* и т.д. Общественная безопасность при этом понимается либо (в узком значении) как один из подвидов наряду с названными, имеющий отношение к по преимуществу криминальным и иным антиобщественным проявлениям, либо (в широком смысле) как более общая категория, включающая в себя ряд выделенных выше подвидов (социально-культурную, информационную, транспортную, экологическую, демографическую и др., в зависимости от различных трактовок и национальных практик).

Наглядное представление о современном комплексном подходе к проблематике безопасности дает ее классификация по следующим основаниям:

- *масштаб*: национальная, региональная, субрегиональная;
- *источник угроз*: внешняя, внутренняя;
- *субъект* (реже – объект защиты): безопасность личности, общества, государства;
- *сфера реализации*: военная, экономическая, социально-политическая, экологическая, информационная, транспортная, и т.д.[83]

Принципиально значимым для раскрытия предмета данной главы представляется различение «жесткой» и «мягкой» безопасности. Развитие концепта «мягкая безопасность» начинается в 70-х

---

[81] *Wolfers A.* Discord and Collaboration. Essays on International Politics.Baltimore, 1962. P. 131.

[82] *Buzan B.* People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era. London, 1991.

[83] *Туронок С.Г.* «Государственная политика безопасности». Цит. выше.

гг. XX века в работах Копенгагенского института развития мира. Впервые в научный оборот термин «мягкая безопасность» был введен основателем Норвежского Института исследований проблем мира Иоханом Галтунгом[84]. Знаковой датой для развития «мягкого» измерения безопасности можно считать выход в свет монографии Б. Бузана «Народ, государство и страх»[85], где акцент делается на личности как объекте безопасности.

И. Галтунг, Б. Бузан, а также О. Вевер и Я. де Вильде стали представителями новой парадигмы в изучении проблем безопасности (Security Studies), уделявшей внимание социальным аспектам безопасности. В их концепциях объектом становится общество как целостная система, обладающая собственной идентичностью и ценностями.

Главное отличие мягкой безопасности от жесткой – в центре внимания становится человек со всеми его проблемами, безопасность государства достигается через безопасность его отдельных граждан. В понятие мягкой безопасности естественным образом включаются экологическая, экономическая, человеческая, общественная, культурная, информационная и много других сфер государственной политики (в том числе, и в первую очередь, социальной), связанных с обеспечением условий комфортного существования человека, созданием таких условий, которые позволяют раскрыться всем креативным способностям человека.

Наконец, термин «безопасность человека» (*human security*), нашедший широкое применение в практике ООН, делает акцент скорее на личности, чем государстве и обществе в целом, и приписывает безопасности качество основополагающего общественного блага, а также фундаментального права человека. Данная интерпретация безопасности простирается намного дальше простого «права жить без страха стать жертвой преступности» и включает в себя гарантии против необоснованного увольнения и выселения, а также защищенность от природных бедствий, других социальных или экономических факторов, значимых с точки зрения безопасности личности.

В своем докладе 2003 года Комиссия ООН по безопасности личности (United Nations Commission on Human Security) подчеркивала, что «идея безопасности личности апеллирует к освобождению человеческой личности от страха и нужды, открывая тем самым путь к его или её развитию»[86].

---

[84] *Горный М.* Мягкая безопасность – балтийское измерение // Публичная политика. 2004. Сб. ст. / под ред. А.Ю. Сунгурова. СПБ., 2004.

[85] *Buzan B.* People, States and Fear. Op.cit.

[86] Rapport de la Commission sur la sécurité humaine, un aperçu, Commission on Human Security, 2003, final report. www.humansecurity-chs.org.

Очевидно, что с учетом конкретных исторических, социально-экономических и политических условий, проблематика «общественной безопасности» приобретает различное наполнение для разных стран и регионов. Так, в слаборазвитых, бедных странах и регионах, где повседневная жизнь человека наполнена неустанной борьбой за существование, физическое выживание, против постоянно присутствующих угроз массового голода, эпидемий, вооруженного насилия и т.д., общественная безопасность вынужденно ограничивается предельно узким, «жестким» пониманием (security) и сводится к обеспечению минимально возможных, физических гарантий человеческого выживания. Здесь задачи обеспечения общественной безопасности однозначно представляются базовым условием и предпосылкой реализации социальной политики в любой её форме, поскольку в отсутствии элементарных гарантий жизни и неприкосновенности личности – в условиях разгула преступности, терроризма, хаоса гражданской войны и межэтнических, межрелигиозных конфликтов – даже рудиментарные формы социальной помощи не могут достичь поставленных целей сколь-нибудь эффективным и результативным образом.

Так в 1992 году ООН одобрила экстренную доставку гуманитарной продовольственной помощи в Сомали. Однако к этому времени, в обстановке распада сомалийской государственности, столица страны Могадишо погрузилась в полную анархию. Аэропорты попали под контроль конфликтующих кланов и бандитов. Ни продовольствие, ни какая-либо другая гуманитарная помощь уже не могли покинуть Могадишо: гуманитарные грузы расхищались вооруженными бандами сразу после разгрузки, не имея ни малейших шансов попасть в руки тех, кто действительно нуждался в гуманитарной помощи.

Казалось бы, масштабная международная гуманитарная операция была обеспечена всеми необходимыми компонентами успеха: политической волей членов Совета Безопасности ООН, финансовыми ресурсами, транспортом, компетентными специалистами... не хватало «всего» одного компонента: минимально необходимого уровня безопасности в конечном пункте назначения. Именно этот компонент, в конечном счете, оказался решающим.

В свою очередь, для более благополучных, ресурсно обеспеченных, развитых сообществ понятие безопасность приобретает более широкое, «мягкое» смысловое значение, фактически тождественное поддержанию защищенности (safety), и сводится к предотвращению, снижению или устранению рисков в отношении существующей среды, в которой граждане существуют, не опасаясь за свою жизнь. В данном ключе политика безопасности предполагает поддержку сложившихся «защищенных сообществ» (safe communities),

взаимодействие с социальным сектором, сферами здравоохранения, образования, спорта, искусства и культуры в плане их потенциального вклада в общее состояние защищенности, с акцентом на меры по обучению и развитию компетенций, наращиванию потенциала (capacity building), выходящие за узко понятые границы сектора безопасности.

Здесь мы наблюдаем уже иной тип взаимосвязи между задачами политики безопасности и социальной политики, а именно: первые могут быть реализованы наиболее полно, последовательно и эффективно, лишь при условии тесного, комплексного и системного взаимодействия с последними.

Итак, мы можем выделить два ключевых аспекта анализа взаимоотношений общественной безопасности и социальной политики. В первом случае, некий минимально достаточный уровень общественной безопасности выступает в качестве базовой, неотъемлемой предпосылки реализации целей и задач социальной политики, в отсутствии которого последняя в принципе не может быть реализована сколь-нибудь результативным образом, по существу, утрачивает смысл всякий разговор о «качестве» или «удовлетворенности» такой социальной политикой.

Второй вариант определяется осознанием того, что цели и задачи политики в области общественной безопасности, либо определенный заданный уровень её обеспечения невозможен без выхода за рамки «узкого», традиционного понимания безопасности, и предполагает выстраивание комплексных мультиплицирующих взаимосвязей с теми или иными сферами социальной политики, её субъектами и объектами, синхронизацию целей и задач, творческую адаптацию её методов и приемов.

Далее мы более подробно раскроем теоретический смысл и прикладное содержание выделенных двух аспектов интересующей нас проблематики на примере политики предотвращения преступности.

Политика предотвращения преступности

Предотвращение преступности – живой концепт, понятийные границы которого различаются в зависимости от институционального контекста, в рамках которого он используется, а также географической локализации, языка, времени и места. *Рекомендации ООН по предотвращению преступности* в актуальной редакции 2010 года[87] определяют, что предотвращение преступности «объединяет в себе стратегии и меры, при-

[87] Guidelines for the Prevention of Crime. United Nations, 2002, 2010.

званные снизить риск преступных проявлений, а также их потенциально негативных последствий для граждан и общества, включая страх стать жертвой преступления, посредством оказания воздействия на множественные их причины».

Широкое распространение получило различение *«первичного»*, *«вторичного»* и *«третичного» предотвращения*, под которым понимаются комплексы мер, направленных на предотвращение втягивания в противоправную активность населения в целом (первичное), защиту от посягательств на права определенных «групп риска» (вторичное), а также снижение вероятности рецидивизма (третичное предотвращение). Эти категории позволяют проводить четкую границу между широкими и общими мерами, направленными на все население в целом (и актуальными постольку, поскольку уровень проблемы еще не приобрел критических значений), и более узкими, специальными мерами, адресованными конкретным целевым «группам риска», потенциальным или уже состоявшимся преступникам[88].

Анализ мирового опыта свидетельствует, что в последние годы государственные политики по предотвращению преступности выходят за пределы традиционной установки на снижение количественных показателей преступлений и нацеливаются на улучшение качества жизни сообществ. Эта эволюция представлений отражена в ряде резолюций ООН, в практиках и политических программах различных стран. Основной акцент в противодействии преступности ставится не на механическом сокращении числа преступных актов, но на том, как это противодействие может способствовать поддержанию и укреплению социальной сплоченности (social cohesion) локальных сообществ, их способности действовать самостоятельно, повышая качество своей жизни. Данный подход строится на понимании того, что локальные сообщества не являются гомогенным целым, а значит в центре внимания должны быть модальности диалога и построения консенсуса, уважающего существующее многообразие точек зрения.

Взаимосвязь между «предотвращением преступности» и «социальной сплоченностью» особенно заметно проявляется во Франции и является основополагающей для формулирования соответствующей государственной политики с самого её начала[89]. В этом смысле название «Национального Агенства по социальной сплоченности и равенству шансов» (Agence nationale pour la cohésion

---

[88] Crime Prevention and Community Safety: Cities and the New Urban Agenda. The 5th International Report. Ed. Pablo Madriaza and Margaret Shaw. International Centre for the Prevention of Crime (ICPC), Montreal, Quebec, Canada, 2016.

[89] Commission des Maires, Rapport Bonnemaison, 1982.

sociale et l'égalité des chances)[90], уполномоченного осуществлять межведомственную координацию в сфере предотвращения преступности, говорит само за себя.

Этот же концепт в звучании *«convivencia ciudadana»* получил широкое признание в странах Латинской Америки, где он понимается как «идеал сосуществования весьма различных культурных, социальных или политических групп, жизнеспособная форма совместного существования, стабильное и потенциально перманентное совместное общежитие, обладающее самоценностью и не сводимое лишь к практическим выгодам, которые таковой сулит»[91]. Данный концепт акцентирует ценности толерантности и мирного сосуществования.

В Великобритании «Национальный план по защищенности сообществ» (*National Community Safety Plan*) прямо указывает на то, что он простирается дальше границ снижения и предотвращения преступности, и включает в себя повышение качества жизни граждан[92].

Рекомендации ООН формулируют четыре основных подхода к решению этой проблемы[93]:

1. *Предотвращение преступности посредством социального развития (или предотвращение социальной преступности)* включает в себя спектр социальных, образовательных, здравоохранительных, культурных и экологических мер, способных снизить риски правонарушения и виктимизации, а также усилить защитные факторы. Социальный подход базируется на политиках, предлагающих поддержку наиболее уязвимым группам населения, его рецепты были интегрированы практически во все известные программы предотвращения.

2. *Предотвращение ситуативной преступности* включает ряд мер, направленных на снижение возможностей и выгод преступного поведения, а также повышение рисков быть пойманным с поличным, главным образом посредством проектирования защищаемого пространства (defensible space).

3. *Предотвращение локальной или коммунальной преступности* включает действия, содействующие изменению условий внутри соседских жилых зон, влияющих на уровень преступности, виктимизации и результирующую безопасность.

---

[90] Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, ACSЙ. http://www.lacse.fr

[91] *Mockus A.* "Convivencia como armonizaciyn de ley, moral y cultura" // In Perspectivas. 2002. Vol. XXXII. No. 121. Pp. 19–37.

[92] National Community Safety Plan 2008–2011. www.communitysafetyni.gov.uk

[93] Там же.

4. *Предотвращение рецидивизма* ориентировано на реинтеграцию правонарушителей в целях удержания их от повторных противоправных поступков.

Эти подходы и практика их реализации, как на уровне государственной политики, так и на местах, объединяет интегрированное понятие *защищенности общин* (*community safety*), включающее в себя такие измерения, как защищенность жилого пространства, жилых районов, школ и т.д. Предотвращение коммунальной преступности акцентирует внимание на мобилизации местных общин, понимая под «общиной» либо определенную социальную группу, либо жилую среду обитания, и предполагает цель улучшения качества жизни резидентов.

Международные организации, такие как UNODC (Управление ООН по борьбе с наркотиками и преступностью), разработали инструментарий, призванный содействовать имплементации международных стандартов в данной сфере (в частности, Инструментарий оценки предотвращения преступности (Crime Prevention Assessment Tool) и Рекомендации ООН по предотвращению преступности: как заставить их работать (UN Crime Prevention Guidelines: Making Them Work)). Разработаны и апробированы на практике инновационные формы обучения и развития компетенций для различных уровней.

Отмечается постепенный отход от опоры на чисто принудительные, жесткие меры обеспечения общественного порядка в таких областях, как противодействие организованной преступности, нелегальной миграции, злоупотреблению наркотиками и т.д. Сегодня акцент переносится на усиление мобилизации и адаптивности сообществ, что должно способствовать ограничению доступа оружия и наркотиков в районы проживания, противодействию рекрутированию молодых людей в криминальные сети, снижению факторов коррумпированности чиновников и полицейских и т.д.[94]

В последние годы все большее число стран принимают расширенный подход к политике общественной безопасности, включающий в себя компоненты, связанные с предотвращением преступности. В числе наиболее приоритетных направлений политики предотвращения преступности, будь то в комплексном или секторальном представлении, наркотики, защищенность молодежи, женщин и детей, контрабанда живого товара.

При этом наблюдаются значимые страновые различия и особенности:

---

[94] What Works in Reducing Community Violence: A Meta-Review And Field Study For The Northern Triangle. United States Agency for International Development. Democracy International, Inc. February 2016.

- в Африке акцент государственной политики делается на защите и образовании детей, молодежи, а также искоренении нищеты;
- в Латинской Америке в ряде стран, переживших опыт авторитарных режимов, наиболее актуальной задачей представляется воспитание культуры мира и уважения к человеческой личности, её правам. В силу тех же обстоятельств здесь важное значение имеет восстановление доверия между гражданами и политическими институтами, в особенности полицией.
- в Азии основными акцентами в предотвращении преступности являются противодействие наркотрафику и контрабанде живого товара, а также защита молодежи.
- в Европе, а также в Австралии, Канаде и США основные приоритеты – молодежная преступность, насилие в школе, искоренение расизма и дискриминации и, в меньшей степени, коррупции.

Примеры локальных успехов в реализации политики предотвращения преступности многочисленны, и практически во всех случаях предполагают интегрированные стратегии с такими компонентами, как сильное лидерство мэра города, межсекторальное партнерство, участие местного населения и институционализация политики предотвращения. Децентрализация принятия решений, децентрализация налоговых ресурсов, а также создание постоянно действующих органов по реализации такой политики – все это также немаловажные факторы.

Колумбийские города Богота и Медельин – очевидные примеры, демонстрирующие такой успех. В Боготе уровень преступности упал в четыре раза за 10 лет; в Медельине уровень упал с 381 убийств на 100 тыс. населения в 1991 до 29 в 2007 году[95].

Выделяют ряд ключевых элементов успешных стратегий предотвращения преступности:

- *Высокий уровень доверия между населением и институтами*, в особенности такими, как полиция, суды и школы, непосредственным образом определяет успех политики предупреждения и безопасности. Легитимность уголовных судебных инстанций, открытость и честность органов власти, а также равное отношение к гражданам, особенно со стороны полиции (отсутствие расовой дискриминации), – все это неотъемлемые условия эффективности государственных политик в вопросах предотвращения и безопасности. Так, в Гватемале восстановление доверия к полиции представляется ключе-

[95] Crime Prevention and Community Safety: Cities and the New Urban Agenda. Op. cit.

вым фактором успеха после 35 лет гражданской войны и грубых нарушений прав человека со стороны правоохранительной системы.

- *Методы мирного разрешения конфликтов продемонстрировали свою эффективность.* Применяемые в общественных местах, на общественном транспорте, в залах суда и в семейных отношениях, такие методики разрешения конфликтов, как медиация, досудебное примирение сторон, разрешение споров между учащимися и руководством учебных заведений, согласительные процедуры и т.д. находят все более широкое применение во многих регионах мира. Несколько примеров: 11 тыс. человек, в основном женщин, прошли обучение посредничеству в бразильских фавеллах в рамках программы PRONASCI. В США деятельность «прерывателей насилия» (*violence interrupters*), зародившаяся в Чикаго и распространившаяся по многим городам страны, способствовала снижению на 50% числа перестрелок с участием уличных банд[96].
- *Активное участие населения в реализации стратегий предотвращения преступности является фактором успеха.* Так, в Бразилии многие локальные программы предусматривают солидарное бюджетирование, в котором участвует местное население и молодежь. В Канаде использование средств мультимедиа в целях мотивации проблемной молодежи и пробуждения её творческого и социального потенциала дало впечатляющие результаты (61% принявших участие в программе молодых людей были успешно реинтегрированы в систему образования и в трудовые коллективы).

Рекомендации ООН 2002/2010 гг. содержат упоминание стратегий и мер по предотвращению преступности, отвечающих трем важным критериям: *трансверсальности* (*transversality*), *партнерства* и *научной обоснованности.*

Трансверсальный (*или мультисекторальный*) принцип исходит из осознания множественности причин преступности, так что эффективная стратегия предотвращения должна иметь мультидисциплинарный характер, интегрировать информацию из широкого круга источников и дисциплин, включая социальную сферу, здравоохранение, образование, урбанистику и другие сектора. Такая диверсифицированность позволяет сформулировать более содержательное и комплексное понимание причин и факторов преступности. С другой стороны, некоторые исследователи критикуют тенденцию «криминализации социальной политики», полагая, что привнесение в деятельность работников социальной сферы, здра-

[96] Там же.

воохранения и образования требований, касающихся безопасности и предотвращения преступности, может не в полной мере сочетаться с целями и принципами их собственной профессиональной деятельности[97].

Вертикальное и горизонтальное партнерство образует второй базовый принцип или стержень политики предотвращения. Вертикальное партнерство подчеркивает значимость связей между различными административно-территориальными уровнями, что предполагает согласованные действия на локальном, региональном, национальном и наднациональном уровнях. По сложившейся традиции, ключевым звеном реализации таких политик считается город, выступающий в качестве структурного уровня, наиболее приближенного к гражданам и их повседневным проблемам. При этом потенциал местных властей в деле предотвращения преступности остается ограниченным и должен быть подкреплен усилиями региональных и национальных органов власти.

В свою очередь, горизонтальное партнерство имеет отношение к сотрудничеству широкого круга различных институциональных акторов и заинтересованных стейкхолдеров. Важно не только мобилизовать профессионалов из разных областей – полиции, правосудия, образования, здравоохранения, социальной работы, городского планирования и менеджмента, транспорта и т.д., – но также наладить взаимодействие с гражданскими объединениями, группами и неправительственными организациями. Они часто обладают глубоко укорененными связями с местными общинами и бизнесом, выступающими зачастую в роли жертв преступности, и способны внести заметный вклад в формирование позитивной и креативной среды. Наконец, важным представляется горизонтальное партнерство с академическим сообществом, способным содействовать мониторингу и оценке тех или иных инициатив.

Идея комплексного характера различных партнерских взаимоотношений привлекает внимание к проблематике государственного управления в значении *governance*, особенно в связи с тем, что доверительные взаимоотношения между гражданами и институтами представляются ключевым условием существования защищенных и здоровых сообществ. Практика прямого участия граждан, включая их специфические группы, такие как культурные меньшинства, коренные народы, молодежь и женщины, имеет порой решающее значение в работе многих стратегий предотвращения преступности, а также является контрибутором их успеха. Подобного рода

---

[97] См.: Compendium of Practices and Policies on Women's Safety. Montreal: ICPC (2008).

участие, развивающееся одновременно и в тесной связи с эволюцией механизмов принятия политических решений, привлекает внимание исследователей к проблематике методов государственного управления как такового.

Наконец, принцип *научной обоснованности политик и практик* опирается на результаты многочисленных научных исследований, посвященных проблематике преступности, её истоков и причин, а также эффективности превентивных управленческих воздействий. Научно обоснованный подход предполагает строгую программу действий, включающую в себя диагноз ситуации, формулирование плана действий, его имплементацию и оценивание полученных результатов. Каждый из приведенных этапов может включать в себя применение методологического инструментария, адаптированного к конкретным контекстам и обстоятельствам, в рамках которых действует субъект такой политики.

Актуальные вызовы и угрозы общественной безопасности в меняющемся мире

Драматические события последних лет, пошатнувшие самые основания сложившегося миропорядка, выводят на первый план новые, нетрадиционные вызовы и угрозы безопасности современного общества. Помимо хорошо известных и достаточно изученных, в известном смысле «вечных» проблем, связанных с преступностью, экстремистскими проявлениями, социальными последствиями алкоголизма и наркомании, бедности, безработицы и бездомности, насилием в семье и т.д., внимание экспертов привлекают вызовы, актуальность которых ещё в недавнем прошлом не воспринималась столь очевидной, как в последние 5–10 лет, такие как масштабные киберпреступления и злоупотребления возможностями новых технологий, социальные последствия изменения климата и др. Одновременно с этим возвращаются в нашу реальность угрозы, которые многим казались окончательно преодоленными ещё в прошлом веке: торгово-экономические войны, масштабные вооруженные конфликты и даже возможные сценарии сползания человечества в глобальный термоядерный апокалипсис. Всё это позволяет характеризовать нынешнее десятилетие в истории человечества как крайне неопределённое в своих перспективах, непредсказуемое и турбулентное, отмеченное социальными и экологическими кризисами, обусловленными фундаментальными геополитическими и геоэкономическими сдвигами[98].

[98] The Global Risks Report 2023, 18th Edition – World Economic Forum, Geneva, January 2023 https://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2023.pdf

Обобщая актуальные наработки экспертов в сфере общественной безопасности[99], можно выделить ряд наиболее злободневных и потенциально взрывоопасных категорий таких вызовов и угроз.

А. Ломка глобальных производственных связей и логистических цепочек перед лицом геоэкономических и геополитических вызовов. Уже минувшая пандемия Covid-19 наглядно продемонстрировала, насколько хрупким и уязвимым является сложнейший комплекс логистических цепочек, обеспечивающий бесперебойное функционирование современной глобальной экономики и торговли. Широко практиковавшиеся в тот период многими странами ограничения в отношении трансграничных коммуникаций и внутренних перемещений граждан, а также режима функционирования общественного транспорта, торговых и иных публичных пространств, производственных предприятий, вплоть до полного локдауна национального масштаба, – все эти меры (не всегда продуманные и рациональные, продиктованные скорее паническими настроениями, чем грамотными расчетами) существенным образом нарушили логистическую связанность целых отраслей, регионов и отдельных стран мира. Формировавшаяся десятилетиями в развитых рыночных экономиках (в угоду соображениям экономической эффективности и максимизации прибыли) производственная практика «работы с колёс», критически зависящая от бесперебойных и своевременных поставок сырья, комплектующих и компонентов, и не предполагающая накопления запасов на случай критических ситуаций, повсеместно и массово начала давать сбои. Под влиянием этих факторов актуальными вызовами общественной безопасности стали такие явления, как стремительный рост дефицита ряда социально значимых товаров, потребительский ажиотаж, появление давно забытых «пустых полок» и многочасовых очередей, рост панических настроений и спровоцированных ими массовых протестных выступлений.

Ситуация усугубляется тем, что наметившийся было в 2022 году процесс постковидного восстановления глобальной экономики и торговли оказался фактически сорван в связи с резким обострением военно-политической обстановки в мире, началом вооруженного конфликта сначала на Украине, а затем и на Ближнем Востоке. Спровоцированные этими событиями глобальный энергетический кризис, угрозы прямых атак на ключевые трансграничные инфраструктурные объекты мировой экономики (таких, как диверсии на российско-европейских газопроводах «Северный Поток 1»

[99] Seven trends that will shape global security in 2023. By José María Blanco and Carmen Jordá. Prosegur Research, 2023. https://www.prosegur.com/en/innovation/security/seven-trends-that-will-shape-global-security

и «Северный Поток 2»), а также фундаментальная переориентация глобальных логистических связей вследствие беспрецедентных по своим масштабам антироссийских и антикитайских санкций, имеют своим неизбежным следствием общий рост нестабильности и глобальных рисков (в широком диапазоне от макроэкономики до кибербезопасности), правовой неопределенности (спровоцированной сомнительными с юридической точки зрения санкционными режимами и их последствиями) и социальной напряженности.

При этом, как показал опыт последних лет, в сложившейся ситуации наиболее масштабные вызовы в сфере общественной безопасности испытывают как раз страны, выступившие инициаторами «санкционных войн», – прежде всего страны Европы и Северной Америки, – поскольку, как было указано выше, именно развитые рыночные экономики в наибольшей степени зависимы от бесперебойного функционирования системы логистических связей глобальной торговли и их возможных сбоев. Ярко проявившая себя в последние годы практика использования экономических рычагов как оружия в противоборстве между великими державами вскрывает уязвимости в области безопасности, обусловленные торговой, финансовой и технологической взаимозависимостью глобально интегрированных экономик, что в свою очередь повышает риски долгосрочного снижения эффективности производства и роста цен.

И без того пессимистичные экономические сценарии в отношении роста глобальной экономики в целом и европейской экономики в частности, могут быть пересмотрены в сторону ухудшения на фоне перехода военного конфликта на территории Украины в затяжную фазу, а также возможного исчерпания энергетических резервов в условиях аномальных погодных условий. Эти обстоятельства могут вызвать дезорганизацию энергетических рынков и введение радикальных мер экономического регулирования (таких, как ценовые потолки и новые налоги) в ряде стран. Несогласованность монетарных и фискальных политик в условиях нарастающей инфляции предложения и возможных кризисов ликвидности повышают вероятность сползания ведущих экономик мира в стагфляционную спираль, социоэкономические последствия которой оцениваются как крайне тяжелые, принимая во внимание исторически беспрецедентный уровень государственного долга в этих странах[100].

Для многих ведущих стран мира эти процессы сулят серьёзные вызовы в сфере общественной безопасности, связанные с неспо-

[100] The Global Risks Report 2023, 18th Edition – World Economic Forum,Geneva, January 2023. https://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2023.pdf

собностью поддерживать привычный высокий уровень благосостояния граждан, безопасности, лояльности и уверенности в завтрашнем дне[101]. Эксперты Всемирного Экономического Форума (ВЭФ) в своих прогнозах на ближайшие годы ставят «кризис стоимости жизни» на первое место в списке 10 важнейших глобальных рисков[102].

Б. Риски социальной поляризации и эрозии общественной сплоченности[103]. Социальная поляризация остается одним из наиболее значимых факторов дестабилизации государственной и общественной безопасности. Согласно данным ежегодного Индекса Социального Протеста[104], издаваемого Международным валютным фондом, 2023 год стал пиковым по многим наблюдаемым параметрам в ряде стран мира. Поляризация, провоцируемая языком ненависти, усугубляется в условиях того, что эксперты называют «пермакризисом»[105] (англ. *permanent* – постоянный и *crisis* – кризис: длительный период нестабильности и неуверенности на фоне череды сменяющих друг друга глобальных катаклизмов и неурядиц). Эта тенденция наблюдается во всех регионах планеты, от Европы и США до Латинской Америки и Африки. На этом фоне отмечается заметный подъём популизма, предлагающего простые решения для сложных проблем и спекулирующего на росте общественного недоверия к политическим, экономическим и социальным институтам.

Заметным проявлением эрозии социальной сплоченности является процесс фрагментации гражданского общества, выражающийся, в частности, в распаде массовых идейных течений, таких как энвайронментализм, на более мелкие и конфликтующие друг с другом группировки и радикализации общественных настрое-

---

[101] "Britain is a poor country pretending to be rich" By Matthew Lynn // The Telegraph,21 December 2022.https://www.telegraph.co.uk/news/2022/12/21/britain-poor-country-pretending-rich/

[102] Global Risks: What are the biggest risks for 2023? Prosegur Research, 2023. https://www.prosegurresearch.com/dam/jcr:b32138ea-25c6-45a4-8106-f33e49f0dbdb/GlobalRisks_Report.pdf

[103] Социальная сплоченность (*social cohesion*) определяется как степень связанности и солидарности между группами общества. Это социальный процесс, целью которого является консолидация граждан путем снижения уровня неравенства, социально-экономических различий и разногласий в обществе. Он отражает потребности людей как в личностном развитии, так и в чувстве принадлежности, и связывает воедино индивидуальную свободу и социальную справедливость, экономическую эффективность и справедливое распределение ресурсов, а также приверженность плюрализму и общим правилам разрешения возникающих конфликтов. (Encyclopedia of Quality of Life and Well-Being Research. Ed. Alex C. Michalos – Springer Dordrecht, 2014. Pp. 6026–6028.)

[104] Reported Social Unrest Index: August 2023 Update. Ed. By Philip Barrett; Euihyun Bae. IMF, August 18, 2023. https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2023/08/18/Reported-Social-Unrest-Index-August-2023-Update-537696

[105] Seven trends that will shape global security in 2023. (Op. cit.).

ний, их поляризации по принципу «свои против чужих». Так, всё более актуальным становится раскол движения ЛГБТ[106], связанный с противоречиями между более умеренными и респектабельными представителями «ЛГБ» и радикальными сторонниками «Т» (трансгендерами), провоцирующими своими эпатажными акциями и инициативами рост общественного недовольства и враждебности в отношении всего движения, – явление, которое за долгие десятилетия просветительской, правозащитной и политической активности ЛГБ, казалось бы, уже удалось свести на нет[107].

Угрозу социальной сплоченности также несет беспрецедентный по своим масштабам процесс нелегальной и практически неконтролируемой миграции. Кризис на южной границе США, через которую только за годы правления администрации Байдена перешли более 6 миллионов нелегалов (в том числе около 300 тыс. только за декабрь 2023 года – рост более 300% с 2020 г.)[108], провоцирует не только многочисленные протесты местных общин в крупнейших городах США в связи с избыточной нагрузкой на социальную инфраструктуру и местные бюджеты[109], но и всё более усугубляющиеся противоречия между Федеральными властями и отдельными Штатами, масштаб которых уже характеризуют как наиболее значимый конституционный кризис со времён Гражданской войны[110]. Сопутствующий всплеск преступности, наркотрафика на фоне неспособности (или нежелания) правоохранительной системы обуздать эти последствия массовой нелегальной миграции неизбежно влекут за собой многочисленные вызовы общественной безопасности и рост социальной напряженности.

Неопределенность и фрустрация, порождаемые социально-экономическими и политическими кризисами, могут способствовать росту настроений в духе «каждый за себя». Тревожным проявлением этой тенденции является рост остракизма (культуры отмены) в социальных сетях как побочное последствие повышен-

---

[106] Международное общественное движение ЛГБТ признано экстремистской организацией, и его деятельность на территории России запрещена.

[107] "Why it's time for LGB to divorce T and Q" By Chadwick Moore // New York Post, Nov. 18, 2023 https://nypost.com/2023/11/18/opinion/why-its-time-for-lgb-to-divorce-tq/

[108] "FY23 Had The Most Illegal Border Crossings In History As Joe Biden's Border Crisis Rages On" // House GOP Press Releases, Washington, October 23, 2023 https://www.gop.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=626

[109] "Suing. Heckling. Cursing. N.Y.C. Protests Against Migrants Escalate" By Claire Fahy and Raúl Vilchis // The New York Times, Sept. 15, 2023https://www.nytimes.com/2023/09/15/nyregion/migrant-protests-nyc.html

[110] "Texas' Standoff With the Border Patrol Is a Constitutional Powder Keg" By Judd Legum // Mother Jones Daily, Jan. 29, 2024. https://www.motherjones.com/politics/2024/01/greg-abbott-texas-border-patrol-stanoff-shelby-park-eagles-pass-constitutional-crisis/

ной потребности в узко групповой идентичности. Все эти факторы обладают потенциалом подрыва самих оснований социальной сплоченности современных обществ (см. схема 1).

Схема 1. Факторы социальной поляризации и эрозии социальной сплоченности[111]

С. Социальные последствия изменения климата и попыток борьбы с ним. Из 10 наиболее опасных рисков для человечества на ближайшие 10 лет, выделенных экспертами Всемирного экономического форума, 6 имеют отношение к последствиям изменения климата. Среди них – утрата биоразнообразия и разрушение экосистем, природные катастрофы и экстремальные погодные условия, инциденты с масштабным ущербом для окружающей среды, исчерпание природных ресурсов, неспособность человечества противодействовать изменениям климата, а также неспособность адаптироваться к изменениям климата. (см. схема 2).

Глобальные риски, связанные с окружающей средой и изменениями климата, характеризуются фундаментальным несоответствием между крайне высоким уровнем их злободневности в долгосрочной перспективе, с одной стороны, и крайне низкой нашей готовностью им противостоять, с другой. Теоретически необходимые решения в области климатической повестки зачастую оказываются политически неприемлемыми. Более того, в среднесрочной пер-

[111] Global Risks: What are the biggest risks for 2023? (Op. cit.)

Схема 2. 10 наиболее значимых рисков для человечества на ближайшие 2 и 10 лет
Источник: ВЭФ[112]

спективе резкий рост спроса на ресурсы государственного и частного секторов, предъявляемый военно-промышленным комплексом в условиях обострения военно-политической обстановки в мире, чреват, в свою очередь, дефицитом инвестиций в решение климатических проблем. Для отдельных сообществ и стран, диспропорционально затронутых последствиями климатических изменений, такая тенденция может оказаться фатальной.

В сложившейся ситуации нагрузка на природные экосистемы, – значимость которых в плане обеспечения глобальной экономической устойчивости и планетарного благополучия всё ещё существенным образом недооценена, – будет увеличиваться. Климатические изменения и ущерб для окружающей среды взаимосвязаны самым тесным образом: сбои в одной сфере порой оказывают лавинообразное воздействие на другие. В условиях дефицита усилий и инвестиций в решение этих проблем, мультиплицирующие эффекты климатических изменений, утраты биоразнообразия, неэффективного потребления природных ресурсов и т.д. чреваты ускоренным коллапсом экосистем, критическими сбоями в области продовольственной безопасности и угрозами благополучию климатически зависимых сообществ, ростом разрушительных последствий природных катастроф.

[112] The Global Risks Report 2023, 18th Edition – World Economic Forum, Geneva, January 2023https://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2023.pdf

В этих условиях нарастание общественного протеста и политической нестабильности грозит выйти далеко за рамки слаборазвитых экономик и социальных групп с низкими доходами (как принято было считать до недавнего времени), угрожая привычному благополучию уже и развитых регионов мира и групп со средними и высокими доходами. Рост общественной фрустрации, вызванный ухудшением (порой катастрофическим) качества жизни и окружающей среды под влиянием природных катаклизмов и экстремальных погодных явлений, оценивается экспертами как экзистенциальная угроза общественно-политической стабильности целых регионов мира[113].

Так, летом 2022 года страны Европы, в очередной раз за последние два десятилетия, столкнулись с рекордной жарой и масштабной засухой. Еврокомиссия оценивала, что кризис затронул половину территории Евросоюза. Снижение уровня воды в реках, в частности в Рейне, негативно сказалось на ситуации в энергетике, проблемы возникли с доставкой грузов. Франция сформировала для борьбы с самой серьезной в истории засухой особый антикризисный штаб. Ряд населенных пунктов остались без питьевой воды, что привело к введению жестких мер экономии. В части регионов также значительно возросла угроза лесных пожаров. Все эти последствия глобального изменения климата оказывают растущее давление на весь социальный сектор соответствующих стран, истощая выделенные бюджеты и ставя под угрозу обеспечение десятков миллионов граждан даже минимальным доступом к привычным социальным благам и возможностям.

Глобальный ущерб от экстремальных погодных явлений за последние 20 лет составляет 16 миллионов долларов в час, утверждают ученые из Веллингтонского университета в Новой Зеландии[114]. С 2000 по 2019 год в среднем все страны мира теряли 140 миллиардов долларов ежегодно из-за последствий изменения климата. За 2022 год сумма ущерба достигла уже 280 миллиардов долларов. При этом авторы исследования отмечают, что из-за нехватки данных, особенно о бедных странах, новая оценка ущерба все еще сильно ниже реальной.

Из сказанного следует, что охрана здоровья граждан и охрана окружающей среды уже давно не воспринимаются как независимые друг от друга области государственной политики. В мире, где приоритеты устойчивого развития выходят на первый план, невозможно рассуждать об индивидуальном благополучии вне свя-

---

[113] Ibid.

[114] "Climate crisis costing $16m an hour in extreme weather damage, study estimates" // The Guardian, 9 Oct 2023. https://www.theguardian.com/environment/2023/oct/09/climate-crisis-cost-extreme-weather-damage-study

зи с благополучием экосистем, которые нас окружают. Достижение устойчивости входит сегодня в круг приоритетных целей и таких областей государственной политики, как демографическая, урбанистическая, транспортная и многих других.

Мультиплицирующие эффекты природно-климатических катаклизмов, в свою очередь, проявляют себя в таких явлениях, как нарастающие миграционные потоки (вплоть до необходимости организованного переселения жителей отдельных городов и даже стран, сталкивающихся с риском полного исчезновения населяемых ими территорий с карты мира – примером такой катастрофы может уже в краткосрочной перспективе стать островное государство Палау в Тихом Океане), рост экстремистских и апокалиптических настроений, радикализация сторонников климатического активизма, акции которых уже сейчас порой трудно отличимы от терроризма (что мы можем наблюдать на примере движения "Just Stop Oil!"), ускорение процессов социальной поляризации и эрозии социальной сплоченности и прочие вызовы общественной безопасности, упомянутые в предыдущем пункте.

Свой вклад в дестабилизацию положения в отдельных странах и регионах мира вносят и непродуманные, скоропалительные меры противодействия изменению климата, принятые скорее в угоду радикальной экологической повестки «Net Zero» (сокращение уровня выбросов углекислого газа до нуля) без достаточной технической проработки и научного обоснования. Ускоренный отказ от целых отраслей современной энергетики (таких, как атомная энергия) в пользу энергии из возобновляемых источников (солнечная, ветровая и т.д.) в ряде стран уже привел к дефициту энергобаланса и росту зависимости энергосистем от изменчивых погодных условий. Социальными последствиями подобных усилий оказываются не только общее ухудшение качества жизни из-за мер жесткой экономии энергии в быту и перебоев в её поставках, обострение хронических заболеваний чувствительных к перегревам и переохлаждениям, но зачастую и угроза жизни и здоровью миллионов людей в связи с коллапсом энергосистем в условиях экстремальных погодных условий.

Так, в феврале 2021 года из-за аномально холодной погоды, установившейся на юге США (в Техасе столбик термометра опускался до -18°C) 13 миллионов человек лишились воды и электричества, с этим происшествием прямо или косвенно связана гибель не менее 151 человека. Ущерб от отключений электроэнергии оценили в 195 млрд долл., что сделало их самой разрушительной катастрофой в истории Техаса[115]. Одной из причин масштабного отка-

[115] «Texas was "seconds and minutes" away from catastrophic monthslong blackouts, officials say» By Douglas, Erin. // Texas Tribune. 18.02.2021 https://www.texastribune.org/2021/02/18/texas-power-outages-ercot/

за энергосистемы штата стал дефицит резервных мощностей, выведенных ранее из эксплуатации в угоду климатической повестке, и неспособность солнечных и ветровых станций компенсировать резкое увеличение потребительской нагрузки на электросетях.

В свою очередь, развёрнутое сторонниками климатической повестки наступление на отрасль сельского хозяйства (которая, по мнению экспертов, является основным фактором загрязнения окружающей среды[116]) усугубляет и без того актуальный кризис в сфере продовольственной безопасности многих стран мира. Инициативы в области консервации природных ресурсов (призванные восстановить биоразнообразие) входят в острое противоречие с мотивами коммерческой конкурентоспособности крупного аграрного производства, в особенности в густонаселённых, преимущественно аграрных странах мира.

Д. Технологическая конвергенция и вызовы в области информационной безопасности. За минувшее десятилетие масштабы вызовов и угроз в области информационной безопасности демонстрировали экспоненциальный рост. В настоящее время, по оценкам экспертов, в мире ежедневно фиксируется около 90 миллионов кибератак[117].

Дебаты по поводу масштабов воздействия интернет-технологий на человеческое сознание и способности остаются открытыми по мере того, как глобальная паутина переживает очередной исторический этап своей эволюции: WEB 3.0, отличительными особенностями которого являются децентрализация, интероперабельность (функциональная совместимость) различных систем и платформ, а также интеграция и конвергенция технологических решений, таких как смешанная реальность, метавселенная, искусственный интеллект, глубинный анализ данных, облачные решения, интернет вещей и др., ориентирована на создание полностью децентрализованной инфраструктуры, опирающейся на технологии блокчейна и полностью контролируемой самими пользователями, что сулит в перспективе появление качественно новой цифровой экономики, свободной от всяких посредников и контролеров. Всё это обещает радикальную революцию в привычных когнитивных и поведенческих моделях, бизнес-практиках, операциональных методиках межотраслевого характера, и наконец, фундаментальных общественных отношениях как таковых[118].

---

[116] World Wildlife Foundation (WWF), Living Planet Report 2022: Building a nature-positive society, 2022, https://wwflpr.awsassets.panda.org/downloads/lpr_2022_full_report.pdf

[117] "Future of the Internet: reflections on the possible and the unimaginable" Prosegur Research, 2023. https://www.prosegurresearch.com/dam/jcr:7443a60f-afdf-4464-a61b-38db3a4bd3c3/Future of the Internet_Report.pdf

[118] Gallego Trijueque, Sara; Oliva Marañón, Carlos "La cuartarevolución industrial: Transformación digital como nuevo paradigma" // Signo y Pensamiento. 2022. Vol. XLI.

Хотя новые технологии теоретически и сулят человечеству более совершенное будущее и процветание, было бы ошибкой недооценивать потенциал неизбежно сопутствующих столь радикальным переменам вызовов и угроз в области безопасности. В качестве одной из наиболее актуальных проблем уже в краткосрочной перспективе рассматривается уязвимость физической инфраструктуры глобального обмена данными. Сегодня до 97% мирового телекоммуникационного траффика приходится на подводные кабели, проложенные по дну морей и океанов. Между тем, известные события последних лет (такие, как диверсия на газопроводах «Северный поток – 1» и «Северный поток – 2») ставят в повестку дня угрозы защищенности критической информационной инфраструктуры. Угрозы взорвать цифровые дата-кабели, проложенные по дну Красного моря, озвученные в начале 2024 года лидерами йеменских хуситов в ответ на обострение палестино-израильского конфликта, свидетельствуют о том, что подобные сценарии давно уже перестали быть лишь уделом досужих экспертных размышлений и прогнозов.

Целенаправленные враждебные действия в отношении глобальной телекоммуникационной инфраструктуры способны создать критические угрозы общественной безопасности во многих странах и регионах мира, парализовать функционирование важнейших систем жизнеобеспечения современного общества, таких как транспортная, энергетическая, медицинская, финансовая, телекоммуникационная и т.д. Оценку возможного масштаба ущерба для благополучия, здоровья, а возможно, и жизни миллионов людей в рамках подобных сценариев оставим воображению читателя...

Будущее интернет-технологий непосредственно зависит от поддержания интероперабельности и открытого, неограниченного доступа к данным из любой точки мира. Между тем, в условиях обострения международной обстановки в последние годы практика введения санкционных ограничений, блокирования целым странам доступа к отдельным сервисам глобальной сети, а также цензурирования сетевого контента и т.д. скорее указывают на движение в противоположном направлении. Эксперты в этой связи заговорили о тенденции «балканизации» интернета, его превращении в своего рода *«splinternet»* (англ. *"splinter"* – разрывать, разделять и *"internet"*: популярный неологизм, игра слов, означающая разорванное, расчленённое, утратившее целостность сетевое пространство) и даже о «виртуальной контрреволюции»[119], что проявляется

Enero-Diciembre,Pontificia Universidad Javeriana. Pp. 1–20.

[119] "A virtual counter-revolution" Briefing // The Economist, Sep 2nd 2010. https://www.economist.com/briefing/2010/09/02/a-virtual-counter-revolution

в стремлении ведущих стран мира закрепить своё доминирование в сфере IT, а также утвердить свой суверенитет в границах приоритетных «цифровых территорий», в партнерстве с крупными технологическими компаниями. Целью таких практик является утверждение собственных регулятивных, ценностных и частных приоритетов в рамках отдельных сегментов глобальной сети. Подобная техно-регионализация в перспективе актуализирует угрозы, связанные с промышленным шпионажем, нелегальным сбором данных (в том числе личных), дестабилизацией мировых торговых связей и препятствием доступа десяткам миллионов людей к определённым приложениям и платформам.

По существу, можно говорить о своего рода «технологической деглобализации», проявляющейся, в частности, в стремлении установления контроля над цепочками поставок критически значимых элементов технологического развития (такие, как полупроводники и редкоземельные материалы) и использование поставок таких элементов на мировой рынок как оружие. Всё это чревато торможением прогресса в сфере новых технологий и услуг, углублением региональных диспропорций и глобального неравенства.

Технологический прогресс последних десятилетий также упрощает и расширяет доступность качественно новых возможностей (таких, как технология дипфейка, применяемая в целях дезинформации, манипулирования и сокрытия идентичности злоумышленников) для совершения криминальной и террористической деятельности. Стремительный прогресс в области искусственного интеллекта (ИИ) и машинного обучения открывает невиданные ещё несколько лет назад перспективы применения автономных беспилотных дронов (воздушных, наземных, надводных и подводных), способных действовать самоорганизующимся роем, для совершения преступных, террористических и прочих враждебных акций. Эксперты обсуждают перспективные угрозы, связанные с возможностями т.н. «заражения данных» (*data poisoning*), позволяющими злоумышленнику, к примеру, взломать и перенастроить системы безопасности, установленные в аэропортах и других критических узлах современной инфраструктуры так, чтобы они не фиксировали попытки проноса оружия, взрывчатых и иных подобных веществ в безопасную зону. Согласно имеющимся прогнозам, к 2040 году компьютеры будут совершать больше преступлений, чем человек[120]. В свою очередь, Европол указывает на растущий интерес крими-

[120] "Robots 'will commit more crime than humans by 2040" By The Week stuff // The Week, September 09, 2016. https://theweek.com/76408/robots-will-commit-more-crime-than-humans-by-2040

нальных кругов к новым рынкам в сфере роботизации и нанотехнологий[121].

Упомянутые тенденции и факторы способны качественно преобразить привычный *modus operandi* криминальных и террористических структур. Этому, в частности, могут способствовать новые технологии виртуальных экосистем (метавселенная), децентрализованных платформ и погружения в виртуальную реальность, способные преодолеть существующие барьеры, затрудняющие процессы рекрутирования, индоктринации, распределенного планирования и организации совместной деятельности, обучения и распространения запрещенного контента, совместной тренировки с использованием симуляторов и т.д., особенно когда речь идет о молодых поколениях. Современные возможности гиперреалистичной графики значительно повышают привлекательность и эффективность таких виртуальных решений. По мере снижения стоимости и роста доступности таких приложений упомянутые возможности будут находить всё более широкое и массовое применение, в том числе в регионах мира и социальных стратах, ещё не так давно в значительной мере изолированных от глобальной сети (беднейшие страны Глобального Юга). Радикализация населения этих регионов сулит практически неисчерпаемый источник человеческих ресурсов для самых разнообразных враждебных организаций и движений с экстремистской и/или преступной повесткой.

Очевидно, что указанные факторы ставят масштабные вызовы перед государственными и международными органами, ответственными за выработку и реализацию политики предотвращения и противодействия преступности, экстремизма и терроризма. Рост самоорганизации преступных организаций и их трансграничных связей, стимулируемый новыми технологическими возможностями, вносит в актуальную повестку дня сценарии полномасштабной войны криминала против государства, по примеру того, что происходило в Эквадоре в конце 2023 – начале 2024 гг.

Кризис нелегальной миграции, охвативший в последние годы США и Западную Европу, также демонстрирует признаки активной заинтересованности и вовлеченности в этот процесс преступных картелей. Сопутствующие перспективы дезорганизации и фактической утраты государственного контроля над ситуацией в целых регионах мира уже не кажутся плодом разыгравшегося воображения экспертов и журналистов.

---

[121] Exploring tomorrow's organised crime. European Police Office, 2015 https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/Europol_OrgCrimeReport_web-final.pdf

Е. Вызовы в области охраны здоровья и социального благополучия.

Пандемия COVID-19 высветила и многократно усилила уже имеющиеся и новые риски для физического и ментального здоровья человека. На фоне резкого обострения международной обстановки в последние годы, физическому и ментальному здоровью людей угрожают дополнительные факторы стресса, связанные с насилием, бедностью и общим снижением качества жизни во многих странах мира (включая те, которые принято относить к наиболее развитым). Значительное негативное воздействие на общее состояние здоровья граждан оказывают также факторы стресса, обусловленные климатическими изменениями и экстремальными погодными условиями, загрязнение окружающей среды, продовольственная безопасность и т.д.

Серьезный вызов системам здравоохранения и социального обеспечения ведущих западных стран (в первую очередь, США и Канады) представляет «опиоидная эпидемия» – растущее число смертей вследствие бесконтрольного употребления опиоидных анальгетиков. Центр по контролю и предотвращению заболеваний при департаменте здравоохранения США признаёт[122], что опиоидный кризис охватывает не только США, но становится глобальной проблемой. Свыше трёх четвертей смертей в результате употребления наркотических препаратов в мире вызваны опиатами. Кроме того, «опиоидная эпидемия» рассматривается как один из основных факторов, спровоцировавший взрывной рост числа бездомных в Северной Америке и Западной Европе, а также непосредственно связанных с этим явлением всплеском уличной преступности, социальной напряженности и снижения качества жизни в ещё недавно наиболее привлекательных для жизни и богатых городах мира.

Подводя итоги сказанному, следует подчеркнуть, что выделенные факторы в своём комплексе образуют сложную систему взаимоусиливающих, мультиплицирующих взаимодействий, оказывающих стремительно растущее давление на систему обеспечения общественной безопасности современного общества (см. схема 3). Провоцируемые этими факторами вызовы и угрозы остро требуют системного мультидисциплинарного анализа, инновационных подходов к поиску решений и неуклонной политической воли в их реализации на практике.

---

[122] Understanding Drug Overdoses and Deaths. Center for Disease Control and Prevention. US Department of Health and Human Services. 2023 https://www.cdc.gov/drugoverdose/epidemic/index.html

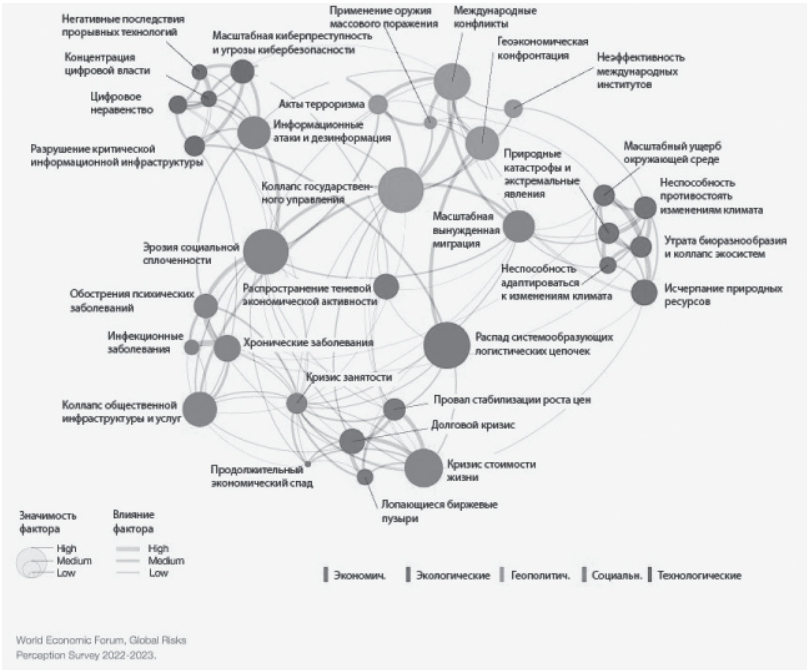


Схема 3. Многофакторная модель глобальных рисков и угроз общественной безопасности
Источник: ВЭФ

Литература

1. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации. Утверждена Президентом РФ 14 ноября 2013 года № Пр-2685.

2. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 года № 400.

3. *Вершинина И.А., Лядова А.В.* Трансформация повседневности современного человека под влиянием технологий искусственного интеллекта / И.А. Вершинина, А.В. Лядова // Теория и практика общественного развития. 2023. № 6. С. 73–78.

4. *Дубровский Д.И.* Развитие искусственного интеллекта и глобальный кризис земной цивилизации (к анализу социогуманитарных проблем) / Д.И. Дубровский // Философия науки и техники. 2022. Т. 27. № 2. С. 100–107.

5. *Туронок С.Г.* «Государственная политика безопасности»: Современные механизмы формирования государственной полити-

ки: учеб. пособие / под ред. А.И.Соловьева, Г.В.Пушкаревой. М.: «Книжный Дом Университет», 2024.

6. *Туронок С.* Политический анализ и прогнозирование: учебник для бакалавров и магистров. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во Юрайт, 2024.

7. *Buzan B.* People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era. London, 1991.

8. Crime Prevention and Community Safety: Cities and the New Urban Agenda. The 5th International Report. Ed. Pablo Madriaza and Margaret Shaw. International Centre for the Prevention of Crime (ICPC), Montreal, Quebec, Canada, 2016.

9. Guidelines for the Prevention of Crime. United Nations. 2002, 2010.

10. In Reducing Community Violence: A Meta-Review and Field Study for The Northern Triangle. United States Agency for International Development. Democracy International, Inc. FEBRUARY 2016: https://www.usaid.gov/sites/default/files/USAID-2016-What-Works-in-Reducing-Community-Violence-Final-Report.pdf

11. *Reason J.* Human error. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

12. Reported Social Unrest Index: August 2023 Update. Ed. By Philip Barrett; Euihyun Bae. IMF, August 18, 2023. https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2023/08/18/Reported-Social-Unrest-Index-August-2023-Update-537696

13. Seven trends that will shape global security in 2023. By José María Blanco and Carmen Jordá. Prosegur Research, 2023. https://www.prosegur.com/en/innovation/security/seven-trends-that-will-shape-global-security

14. The Global Risks Report 2023, 18th Edition – World Economic Forum, Geneva, January 2023https://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2023.pdf

15. What Works In Reducing Community Violence: A Meta-Review And Field Study For The Northern Triangle. United States Agency for International Development. Democracy International, Inc. February 2016.

16. World Wildlife Foundation (WWF), Living Planet Report 2022: Building a nature-positive society, 2022, https://wwflpr.awsassets.panda.org/downloads/lpr_2022_full_report.pdf.

Темы (вопросы) для обсуждения

1. Каковы основные направления развития представлений о безопасности современного общества? Какие факторы и предпосылки определяют эти изменения в наших представлениях? На каком этапе развития представлений о безопасности находится российское общество?

2. Выберите для анализа конкретный пример, демонстрирующий первый тип взаимосвязи общественной безопасности с социальной политикой (отсутствие элементарных условий безопасности делает невозможным достижение целей социальной политики). Проанализируйте причины и обстоятельства, которые привели к подобной ситуации. Адекватны ли были действия структур, отвечающих за безопасность? Сформулируйте рекомендации, позволяющие избегать подобных ситуаций в будущем. Напишите кейс на эту тему.

3. Выберите для анализа конкретный пример, демонстрирующий второй тип взаимосвязи общественной безопасности с социальной политикой (реализация целей политики безопасности невозможна без решения социальных вопросов во взаимодействии с соответствующими государственными и общественными структурами). Проанализируйте причины и обстоятельства, которые привели к подобной ситуации. Адекватны ли были действия структур, отвечающих за безопасность и социальное развитие? Сформулируйте рекомендации, позволяющие решать подобные ситуации в будущем. Напишите кейс на эту тему.

4. Оцените практику взаимодействия органов общественной безопасности и социальной политики в России, с учетом международного опыта, и сформулируйте рекомендации по совершенствованию данной практики.

Глава 2 УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ

§2.1 Общие подходы к управлению в социальной сфере

Социальную сферу общества можно рассматривать как важнейшую подсистему, созданную для удовлетворения материальных, социальных и духовных потребностей граждан, повышения их благосостояния. В социальной сфере реализуется социальная политика государства. В зависимости от возраста, пола и личных особенностей, в социальной сфере различаются такие категории, как пожилые, мужчины, женщины, подростки, дети, трудоспособные граждане, пенсионеры, инвалиды. В этом случае социальная сфера включает в себя разнообразные демографические группы населения, где у каждого возникает свой круг потребностей и возможностей их удовлетворения. Таким образом, социальная сфера охватывает широкий спектр различных задач, направленных на обеспечение благополучия и качества жизни населения. Она включает в себя многочисленные организации, которые обеспечивают решение жизненно важных проблем населения, создают условия труда и отдыха, заботятся о физическом и духовном развитии человека, его здоровье и образовании. Концептуальный подход в исследовании социальной сферы заключается в определенном способе понимания и трактовки познаваемых социальных явлений или процессов, а концепции социального развития складываются, исходя из специфики общественной системы.

Базовые источники

Государственное и муниципальное управление: вопросы теории и практики: монография / под ред. А.С. Воронова, М.В. Куниной. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2024. Гл. 1.

В фокусе – изучение теории и практики государственного и муниципального управления, специализированных объектов и предметов исследований в системе ГМУ в текущих условиях современной России. Среди задач предлагаемого исследования – определение приоритетных научных направлений в контексте функционирования и развития новой специальности 5.2.7 «Государственное и муниципальное управление», а также систематизация существующих теорий и моделей государственного управления, методов и инструментов реализации практик государственного и муниципального управления, изучение отраслевых политик государственного управления в России на современном этапе и в историческом экскурсе.

Касаткина Е.А. Управление в социальной сфере: учеб. пособие / Е.А. Касаткина. Ижевск: Издательский центр «Удмуртский университет», 2021. 224 с.

Учебное пособие содержит общие теоретические сведения по дисциплине «Управление в социальной сфере», контрольные вопросы и задания для закрепления материала, отражены основные понятия и категории социаль-

ной сферы. Предназначено для студентов магистратуры, обучающихся по направлению «Государственное и муниципальное управление».

Тихонов А.В. Управление социальной сферой // Социология управления: Теоретико-прикладной толковый словарь / отв. ред. А.В. Тихонов. М.: КРАСАНД, 2015. С. 395, 396.

Первый в России специальный словарь по социологии управления, отражающий современное состояние теории и прикладных исследований в этой области знания. В словаре представлены термины и терминологические выражения, используемые в социологии управления, а также в практике управления. Проводится терминологическое различие между социальным управлением, социологией управления и социологией менеджмента. Представлены теоретические подходы и концепции, включая историю формирования понятий и проблематики управления.

Капица С.П. Очерк теории роста человечества: демографическая революция и информационное общество. М.: URSS. 2024.

В данной книге кратко изложена модель роста человечества, обсуждено значение закономерностей этого роста для антропологии и истории, экономики и безопасности развития, рассмотрены вопросы развития информационного общества и его воздействия на мировые демографические процессы.

Осипов Г.В. Новая социальная реальность: концептуальный взгляд на состояние и перспективы развития // Новая социальная реальность: системообразующие факторы, безопасность и перспективы развития. Россия в техно социальном пространстве. М.: Нестор-История, 2020.

Коллективная монография посвящена изучению и аналитике ключевых социально-политических, экономических, культурных тенденций сложившейся социальной реальности; рассматривается широкий круг вопросов, освещающих новый концептуальный взгляд на современную социальную реальность, ее состояние и перспективы развития. Особое внимание уделяется трансформационным социально-политическим и социокультурным изменениям российского общества в техно социальном пространстве, порождающем качественно новые угрозы и риски.

Основные вопросы

1. Цели, задачи и основные принципы управления социальной сферой.

2. Базовые концепции развития социальной сферы: концепция базовых потребностей; концепция качества жизни; концепция развития человеческого капитала; концепция устойчивого развития.

3. Социальное управление. Сходства и различия в употреблении терминов «управление в социальной сфере» и «социальное управление».

Ключевые понятия

Социальная сфера – совокупность отраслей, предприятий, организаций, непосредственным образом связанных и определяющих образ и уровень жизни людей, их благосостояние, потребление.

Управление в социальной сфере – это процесс планирования, организации, координации и контроля деятельности, направленной на обеспечение благосостояния и улучшение качества жизни в обществе. Оно включает в себя управление различными аспектами социальной сферы, такими как здравоохранение, образование, социальная защита, культура, спорт и другие.

Социальное управление – совокупность организационно оформленных образований и управленческих связей между ними, осуществление которых позволяет реализовать управленческое воздействие между индивидами, социальными группами и общностями, политическими, экономическими и другими институтами общества.

Отметим, что термин «социальная сфера» не имеет нормативного наполнения. В философии социальная сфера рассматривается как сфера производства и воспроизводства человека[123]. В экономической науке социальную сферу определяют как совокупность отраслей, предприятий, организаций, непосредственным образом связанных и определяющих образ и уровень жизни людей, их благосостояние, потребление[124]. При таком подходе социальная сфера включает организации, непосредственно занимающиеся обслуживанием населения, т.е. образование, здравоохранение, социальное обслуживание, культура, а также физическая культура и спорт[125]. Широкое распространение получила точка зрения на социальную сферу как сферу услуг[126]. Специфика социальной сферы как объекта управления определяется тем, что процесс социального воспроизводства – это естественный, поли вероятностный процесс, определяемый как глобальными детерминантами, так и в значительной мере вероятностными элементами. При этом социальная сфера может быть представлена одновременно как самоорганизующаяся, организуемая, полидетерминированная, многосубъектная и многоуровневая.

Цели, задачи и основные принципы управления социальной сферой

Когда мы говорим об управлении социальной сферой, то речь фактически идет о регулировании и организации различных аспектов общественной жизни, направленных на улучшение качества жизни людей и обеспечение равных возможностей для всех членов общества.

---

[123] См. Философия: учебник; под общ. ред. В.В. Миронова. М., 2005.

[124] См. *Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.* Современный экономический словарь. М., 1997.

[125] Социальная сфера в современной экономике: вопросы теории и практики / отв.ред. Т.В. Чубарова. СПб.: Нестор-История, 2015. С. 114.

[126] См. Управление развитием социальной сферы муниципальных образований: учеб.-метод. пособие / под общ. ред. Е.В. Тишина. М., 2001. С. 14.

Таким образом – управление социальной сферой – *это процесс планирования, организации, координации и контроля деятельности, направленной на обеспечение благосостояния, решение социальных проблем и улучшение качества жизни как каждого гражданина, так и общества в целом. Оно включает в себя управление различными аспектами социальной сферы, такими как здравоохранение, образование, социальная защита, культура, спорт и другие. Цель управления социальной сферой – достижение справедливости и устойчивого развития.*

При этом управление будет эффективным, если оно направлено прежде всего на стимулирование самоорганизации социальной сферы, а также учтёт как мировой опыт управления социальным развитием, так и отечественные традиции государственного патронажа в социальном воспроизводстве.

В основные задачи управления социальной сферой входят

- Формирование и реализация социальной политики;
- Поддержка и развитие социальных институтов;
- Разработка и реализация социальных программ и проектов;
- Мониторинг и оценка их эффективности;
- Обеспечение доступности и качества социальных услуг;
- Регулирование социальных отношений и конфликтов;

В структурном отношении социальная сфера выступает как сложное образование, включающее в себя: 1) *социальную структуру* общества (совокупность взаимодействующих индивидов, семей и других социальных групп, слоев, территориальных и других человеческих общностей, занимающих разные социальные позиции в обществе по доходам и собственности, власти, престижу и др.), социальные интересы, ценности и возникающие по их поводу отношения между элементами социальной структуры; 2) *социальную инфраструктуру*, состоящую из систем жизнеобеспечения и социализации людей (организации здравоохранения, образования, культуры, физкультуры и спорта, туризма и др.); 3) *социальные институты*, включая законодательные и другие нормативно-правовые механизмы регулирования социальных отношений, институты, органы управления (федеральные, региональные и муниципальные и др.). Как подсистема общества социальная сфера находится в тесной взаимосвязи с экономической, политической и духовной сферами. При этом она пронизывает все области жизнедеятельности человека и общества.

Для достижения своих целей и задач управление социальной сферой использует различные инструменты, такие как законодательство, бюджетирование, планирование, мониторинг и оценка и другие. Управление социальной сферой базируется на системе принципов. В научной литературе отсутствует единый подход

к определению их состава, что осложняет выработку чётких критериев и классификацию[127]. Тем не менее, к числу ключевых можно отнести следующие:

1) *Социальная справедливость*, как обеспечение равных возможностей. Доклад ООН 2006 года «Социальная справедливость в Открытом мире: Роль ООН» отмечает, что «Социальная справедливость может пониматься как распределение плодов экономического роста на основе принципов справедливости и сострадания...[128], речь идет в первую очередь о справедливом распределении ресурсов в интересах всего населения. При этом справедливость может быть интерпретирована по-разному – например, можно предположить, что ресурсы нужно распределить поровну, но потребности в помощи и услугах между разными социальными группами населения, проживающими в разных географических условиях, имеющих разные доходы и т.д., могут существенно различаться»[129].

2) *Гуманизм* как ориентация на человека и его потребности – система построения общества, где высшей ценностью является жизнь человека, а все материальные и нематериальные ресурсы направлены на то, чтобы сделать эту жизнь максимально комфортной и безопасной. Известны различные толкования гуманизма[130], но в любом случае, гуманистический подход в управлении позволяет создавать в обществе и его организациях условия, которые позволяют гражданам/сотрудникам быть мотивированными и эффективными в своей работе, поскольку учитывает уникальные потребности и потенциал каждого человека, позволяя ему расти и развиваться профессионально, а также достигать личного благополучия и удовлетворенности. Основными школами гуманистического направления теории управления являются школа человеческих отношений, бихевиористическая школа и школа управления человеческими ресурсами[131].

---

[127] *Резник А.А.* Современные принципы управления социальной сферой // Журнал «Экономические исследования и разработки» (дата публикации: 30.03.2023). http://edrj.ru/article/04-03-23

[128] Social Justice in an Open World: The Role of the United Nations", The International Forum for Social Development, Department of Economic and Social Affairs, Division for Social Policy and Development, ST/ESA/305 (PDF). New York: United Nations (2006). Архивировано 29 августа 2017 года.

[129] *Григорьева Н.С., Чубарова Т.В.* Современное здравоохранение: политика, экономика, управление. М.: Авторская академия, 2013. С. 46–49.

[130] *Харари Ю.Н.* Sapiens. Краткая история человечества / Юваль Ной Харари; пер. с англ. Л. Сумм. М: Сидбад, 2019. 530 с; С. 281–283.

[131] *Джонсон К.Б.* Гуманистическое направление в управлении: новый взгляд на эффективность и качество развития // Вестник науки. 2023. № 6(63). Т. 2. С. 15–20. ISSN 2712-8849 // Электронный ресурс: https://www.вестник-науки.рф/article/8760

3) *Партнерство* – сотрудничество с различными заинтересованными сторонами; речь идет о модернизации институтов социальной сферы на основе общественно-государственного партнерства, о поиске для социальной сферы гибких институциональных форм с участием государства, местного самоуправления, структур гражданского общества и семьи. Продуктивное взаимодействие органов власти и некоммерческих организаций возможно и реализуемо, прежде всего, в контексте и логике межсекторного партнерства. Межсекторное социальное партнерство понимается как конструктивное взаимодействие организаций из двух или трех секторов (государство, бизнес, некоммерческий сектор), «выгодное населению территории и каждой из сторон» и обеспечивающее синергетический эффект от «сложения» разных ресурсов при решении социальных проблем.

4) *Прозрачность* – открытость и доступность информации, что особенно важно для гражданина, его уверенности в том, что его социальные запросы /потребности будут замечены и учтены, а социальная помощь/услуги доступны.

5) *Устойчивость* – стремление к долгосрочным и стабильным результатам, что способствует формированию уверенности в завтрашнем дне. Исходная концепция «устойчивого развития» была разработана в так называемом докладе Брундтланда, опубликованном в 1987 году Всемирной комиссией по окружающей среде и развитию (ВКР). В широком смысле устойчивое развитие определяется как «развитие, удовлетворяющее потребности настоящего времени без ущерба для потребностей будущих поколений в удовлетворении их собственных потребностей»[132]. Доклад – а по сути, определенная концепция – послужил основой для многих последующих дискуссий по устойчивому развитию. Некоторые авторы определяют это как «социальную устойчивость»[133], которая имеет решающее значение в повестке дня политики устойчивого развития, однако существует мало консенсуса в отношении того, что это такое или как это может быть использовано при разработке социальной политики.

Однако, управление социальной сферой также сталкивается с рядом проблем и вызовов, таких как ограниченные ресурсы, демографические изменения, социальные неравенства, изменение потребностей и ожиданий населения. Поэтому эффективное управле-

---

[132] Наше общее будущее: Доклад Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития. [Электронный ресурс]. URL: https://www.un.org/ru/ga/pdf/brundtland.pdf

[133] *Почепаев И.А., Макаров И.Н., Левчегов О.Н.* Концепция социальной устойчивости территориального развития // Креативная экономика. 2022. Т. 16. № 12. С. 4713–4730. DOI: 10.18334/ce.16.12.116294.

ние социальной сферой требует постоянного анализа и адаптации к изменяющимся условиям и потребностям общества.

Базовые концепции развития социальной сферы

Развитие социальной сферы является важнейшим направлением внутренней политики любой страны, однако стратегии управления социальной сферой так или иначе опираются на сложившиеся в международном сообществе концепции социального развития. В настоящее время сложились несколько концептуальных подходов:

- концепция базовых потребностей;
- концепция качества жизни;
- концепция развития человеческого капитала;
- концепция устойчивого развития.

Концепция базовых потребностей

Концепция базовых потребностей или базовых нужд является основой для Международной организации труда (МОТ)[134]. К базовым потребностям относится абсолютный минимум ресурсов, необходимый для поддержания физического благополучия человека, для удовлетворения которых и создаются различные организации социальной сферы. Перечень этих потребностей делится на два вида:

- *индивидуальные нужды* – базовые потребности в пище, обеспечение питьевой водой, одежде, жилище и его элементарном оборудовании;
- *социальные условия* – санитарные нормы места проживания, возможность трудоустройства, транспортная логистика, доступ к общественному транспорту, системам здравоохранения и образования, безопасные условия жизни, включая соблюдение прав человека.

Критерии концепции базовых потребностей могут быть исследованы методом количественных измерений, независимо от особенностей факторов той или иной социальной сферы, поэтому использование данного подхода является основой в управлении многих национальных моделей. Сочетание минимальных потребностей жизнедеятельности человека с социальными гарантиями соблюдения прав человека является базовым принципом в подходах международных организаций при общей оценке социального развития, включая оценки уровня бедности общества.

---

[134] Миссия и влияние Международной организации труда (МОТ). Источник: https://www.ilo.org/ru/about-ilo#mission

Международная организация труда (МОТ) // Министерство иностранных дел Российской Федерации. Источник: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/un/organizatsii_sistemy_oon/mezdunarodnaa-organizacia-truda-mot/1537544/

Концепция качества жизни

По мере развития научных подходов к измерению условий жизни населения, которые сводились к объективным, количественным параметрам, постепенно происходит переход к более расширенному пониманию значений качественных условий жизнедеятельности человека и в целом уровня жизни.

К примеру, при определении *условий жизни* общества стали учитываться степень удовлетворения трудовыми условиями, определяемыми по отношению к соответствующим трудовым нормам и общественным традициям, а также по отношению к уровню личных ожиданий человека.

Таким образом, понятие *уровень жизни* отражает доходы населения и его потребительские возможности, включая не только продукты питания, но и жилищные условия, культурно-досуговый отдых и т.д. В качестве *объективных факторов* рассматриваются условия труда и уровень занятости, а также развитие услуг в сферах образования, медицины, социального обеспечения, культуры и др. К *субъективным* факторам относится *степень удовлетворенности* тех потребностей, которые можно получить, находясь в общественной системе, например, работой и жизненными условиями, материально-финансовым положением домохозяйства, отношениями в семье и в социально-трудовых взаимодействиях и т.п. Набор экономических переменных раскрывается посредством социально-психологических показателей, отражающихся в субъективных оценках, и выявляются с помощью мониторинговых опросов[135].

Примененный исследовательский метод логично подводит к понятию *качество жизни,* которое первоначально использовалось в контексте макроэкономических и статистических показателей при расчете экономического благосостояния отдельных стран и регионов. В аспекте социально-экономической категории качество жизни представляет собой обобщенное понятие «*уровень жизни*», включая уровень потребления материальных благ и услуг, а также удовлетворение духовных потребностей, состояние здоровья, продолжительность жизни, степень удовлетворенности условиями жизни, социальное окружение человека – и в целом то, как человек оценивает социально-психологический климат сложившейся среды проживания[136].

---

[135] *Лебедева А.А.* Теоретические подходы и методологические проблемы изучения качества жизни в науках о человеке // Психология. Журнал Высшей школы экономики. 2012. Т. 9. № 2. С. 3–19; *Леонтьев Д.А.* Качество жизни и благополучие: объективные, субъективные и субъектные аспекты // Психологический журнал. 2020. № 41(6). С. 86–95.

[136] Экономический словарь / под ред. А.Н. Азрилияна. М.: Инст. новой экономики, 2008. С. 343

Принципиальное отличие концепции *качества жизни* в расширении числа компонентов, обеспечивающих благосостояние не только в *экономическом*, но и в широком *социально-психологическом* смысле. В последние годы этот подход, используя преимущественно клиническую (медицинскую) риторику, всё чаще актуализирует вопросы восстановления и сохранения здоровья населения[137].

В описаниях *концепции качества жизни* часто используются такие термины, как «благополучие», «удовлетворение», «счастье», значение которых сложно поддается не только количественному, но и качественному измерению. Трактовка этих понятий, как и индексы измерения, со временем могут переосмысливаться, так как часто зависят от сложившейся в обществе ценностной системы или морально-нравственных устоев того или иного сообщества, а также от происходящих в стране или регионе социально-экономических и политических процессов. В науке сформировалось несколько подходов к их объяснению и измерению.

Благосостояние чаще всего понимается как возможность и способность индивида получать и использовать различные ресурсы (финансы, здоровье, образование, семейные и социальные связи, гражданские права и др.) для реализации целей собственной жизни, т.е. в терминах расширения индивидуальных возможностей выбора и действий.

Под *объективными социальными индикаторами* понимаются определенные статистические показатели качества жизни, измерение которых определяется такими критериями, как

- материальное благополучие: ВВП на душу населения, средняя или медианная зарплата, паритет покупательной способности, жилищно-бытовые условия (размер жилища, количество и качество бытовых предметов, использующихся в домохозяйстве и т.п.);
- трудовая занятость: уровень безработицы;
- здоровье: спектр зарегистрированных болезней и уровень заболеваемости, уровень рождаемости/смертности и т.п.;
- семейная жизнь: количество свадеб и разводов;
- общественная жизнь: уровень посещаемости или членство в различных общественных организациях;
- политическая стабильность и безопасность: рейтинги политической активности и статистика социальной безопасности;

---

[137] *Osin E.N., Leontiev D.A.* Kratkie russkoyazychnye shkaly diagnostiki sub”ektivnogo blagopoluchiya: psikhometricheskie kharakteristiki i sravnitel’nyi analiz [Brief Russian-Language Instruments to Measure Subjective Well-Being]. Monitoring obshchestvennogo mneniya: Ekonomicheskie i sotsial’nye peremeny = Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes, 2020, no. 1, pp. 117–142.

- гендерное равенство: уровень средней зарплаты мужчин на зарплату женщин;
- климатические и географические условия: социальные возможности в условиях холодного или жаркого климата и географических особенностей.

Субъективными индикаторами являются те, которые относятся к чувствам, убеждениям, установкам, предпочтениям, мнениям и т.п. – переменные, которые основаны на субъективной оценке (удовлетворенность здоровьем, работой, общественной обстановкой и т.п.)[138].

Именно в разработке субъективных индикаторов возникают понятия *счастья* и *удовлетворенность жизнью*, вплоть до полного их отождествления[139].

Трактовка этих понятий чаще всего раскрывается в области социальной психологии.

В частности, переживание *счастья* – это скорее эмоциональная оценка субъективного благополучия. Ценность счастья может зависеть от настроения или индивидуальных характеристик и варьироваться в зависимости от культурных эталонов: 1) способность получать удовольствие от жизни; 2) когнитивность индивида; 3) чувство личной независимости и социальной активности; 4) самопознание и самооценка; 5) коммуникативные навыки; 6) этическая ориентация; 7) ориентация на духовную, личностную и социальную реализацию и т.д.[140]

Удовлетворенность жизнью – более рациональная оценка – она формируется через восприятие конкретных социально-бытовых условий, в которых находится индивид и может зависеть от условий окружающей среды и тех возможностей, которые человек может использовать для своих личных достижений: адекватное материальное обеспечение; физическая безопасность; друзья и социальная поддержка; возможности для выражения и получения любви; возможности для интересной работы; возможности для отдыха; возможности для творчества; доступный набор нравственных ценностей, способных придать смысл жизни; возможности для саморазвития; адекватность системы правосудия и т.п.[141]

---

[138] *Sirgy M.J., Michalos A.C., Ferriss A.L., Easterlin R.A., Patrick D., Pavot W.* The quality-of-life (QOL) research movement: Past, present, and future // Social Indicators Research. 2006. Vol. 6(3). P. 343–466.

[139] *Леонтьев Д.А.* Качество жизни и благополучие: объективные, субъективные и субъектные аспекты // Психологический журнал. 2020. № 41(6). С. 86–95.

[140] *Sirgy M.J.* Integrative Models of Wellbeing / Sirgy M.J. (Ed.) // The Psychology of Quality of Life. Wellbeing and Positive Mental Health. Social Indicators Research Series. 2021. Vol. 83. P. 681–710. Springer, Cham.

[141] *Diener E., Pavot W., Sandvik E.* Happiness is the frequency, not intensity of positive and negative affect // F. Strack et al. (Eds.). Subjective wellbeing. London: Pergamon, 1991. P. 213–231.

В межстрановых сопоставлениях широко применяется понятие «*человеческий потенциал*» или индекс развития человеческого потенциала, который часто приравнивается к категории качества жизни.

Человеческий потенциал – физические и духовные качества граждан, значительная часть которых зависит от генофонда страны, условий социализации новых поколений и особенностей национальной культуры[142]. Таким образом, трактовка понятия «человеческий потенциал» гораздо шире, чем «качество жизни», так как акцент делается на качественные характеристики населения, в том числе на такие, как человеческий капитал, при этом число факторов, определяющих условия жизни, относительно сокращено.

Принимая во внимание рассматриваемые определения, можно сказать, что на качество жизни оказывает влияние *национальное богатство*, поскольку оно является одним из основных условий развития социально-экономических отношений. В качестве национального богатства рассматривают природные ресурсы, аккумулированный экономический капитал, трудовой потенциал, интеллектуальный потенциал, сложившуюся модель управления, культуру страны и т.п.

Концепция качества жизни является базовой в миссии Организации Объединённых Наций (ООН)[143]. Основные индикаторы качества жизни и индекс развития человеческого потенциала, разработанные сотрудниками программы развития ООН (ПРООН), используются для оценки и сравнения социального и экономического положения населения стран, учитывая в качестве основных критериев такие показатели, как здравоохранение, образование, демография, экономические условия, экологическая обстановка, условия жизни, трудовая занятость, реализация конституционных прав и пр. Также, благодаря многокритериальному подходу, концепция качества жизни используется во многих странах при формировании модели управления и развития социальной сферы.

Концепция человеческого капитала

Концептуальному подходу к развитию социальной сферы органично сопутствуют учения о человеческом капитале, сформированные в рамках чикагской школы. Одна из первых работ была представлена Теодором Шульцем, она получила название «Инвестиции в человеческий капитал», и в ней он утверждает: «Концепция капитала исходит из наличия чего-то реально существующего,

---

[142] *Заславская Т.Н.* Человеческий потенциал в современном трансформационном процессе // Общественные науки и современность. 2005. № 3.

[143] Официальный сайт Организации Объединённых Наций (ООН) / https://www.un.org/ru/

что обладает экономическим свойством оказывать будущие услуги, имеющие некоторую стоимость. Понимая капитал как нечто такое, что оказывает будущие услуги, допустимо приступить к последующему делению на человеческий (human) и нечеловеческий (nonhuman) капитал»[144].

В логически обоснованной и последовательной форме концепция человеческого капитала была изложена в трудах Г. Беккера, где он доказывает, что движущую силу экономического роста и развития представляют не совершенствования производственных мощностей, а сами люди – работники производства. При этом Беккер указал на существование двух способов накопления человеческого капитала: первый – общий, связан с системой образования, второй – специфический, обусловлен фирмами, формирующими и использующими этот капитал. Полезность человеческого капитала Г. Беккер показал на примере инвестиций в человеческие способности своих работников, осуществляемых фирмами по месту работы, тем самым подчеркивая характер воздействия человеческого капитала на заработки, занятость и другие экономические переменные, имеющие прямое отношение к проблемам образования, информации и здоровья[145].

Следовательно, наряду с материальной составляющей капитала (земля, сооружения, оборудование и т.п.), рассматриваются нематериальные ресурсы: способность людей к производственному труду, включая их возможность получать знания, умение использовать получаемую информацию и накопленный трудовой опыт. Формируется человеческий капитал за счет инвестиций в воспитание, образование, науку, здоровье, культуру, безопасность людей, в качество их жизни, в развитие интеллектуальной деятельности и во многие другие составляющие человеческий капитал.

Человеческий капитал – это совокупность физических и умственных способностей человека, его знания, умения, навыки, профессионализм, жизненный и трудовой опыт. Но при этом он не сводится к простому набору или запасу способностей, знаний, умений и опыта, которыми обладает человек. Важно, чтобы этот комплекс применялся в производственном процессе для создания товаров и услуг, способствовал росту доходов работника (обладателя человеческого капитала) и приносил добавленную стоимость предприятию[146].

---

[144] *Schulz T.* (1961) Investment in Human Capital. American Economic Revien. March. (1), 1–17.

[145] *Беккер Г.* Человеческое поведение. Экономический подход. М.: ГУ ВШЭ, 2003.

[146] *Бубнова М.И.* Знание как интеллектуальный капитал. Часть 1. Знание в аспекте экономической социологии // Труд и социальные отношения. 2023. Т. 34. № 3. С. 108.

Таким образом, человеческий капитал можно рассматривать с позиции двух взаимообусловленных уровней.

На *индивидуальном уровне* человеческий капитал является ресурсом, который человек, сопоставляя со своими индивидуальными возможностями и способностями, формирует и накапливает самостоятельно и который впоследствии может приносить ему доход – в виде заработной платы, процента, прибыли или какой-либо выгоды, а вместе с этим экономическую и социальную самодостаточность личности.

На *уровне масштаба общества* человеческий капитал рассматривается как сложный производительный фактор развития экономики и, более того, как национальное богатство. Значительные инновации в экономике и обществе всегда сопровождаются качественными изменениями накапливаемого человеческого капитала. Чтобы этот социально-экономический рывок произошёл, необходим рост и развитие индустрии знаний. Этого невозможно достичь без инвестиций в развитие сферы образования, науки и медицины, также необходимы условия для формирования слоя высокопрофессиональной научно-технической, управленческой и в целом интеллектуальной элиты, под началом которой и будет происходить процесс эволюционного развития общественной системы.

Являясь широкой социально-экономической категорией, при измерении человеческого капитала, также как в случае понятий «человеческого потенциала» и «качества жизни», следует обращать внимание на объективный и субъективный подход.

Объективное, количественное измерение накопленного национального человеческого капитала осуществляется по его стоимости, эффективности (производительности) и качеству:

- Индекс эффективности человеческого капитала оценивается по индексу экономических возможностей и свободы (включая возможность получать образование и спектр трудовых возможностей) и индексу сырьевой экономики.
- Индекс качества человеческого капитала оценивается по совокупности индексов качества жизни, притока и оттока человеческого капитала, развития сферы образования и науки, эффективности национальной элиты.
- Стоимость человеческого капитала оценивается по ВВП на душу населения, индексу эффективности человеческого капитала, средней трудовой деятельности и доле инновационной экономики.

Субъективный подход измерения исходит из самой сущности и отличительных особенностей человеческого капитала от физического, вещественного капитала. Особенности человеческого капитала в основном заключаются в следующем:

- неотделим от своего носителя и потому подконтролен ему, а его реализация обусловлена индивидуальными интересами и предпочтениями индивида, его материальной и моральной заинтересованностью, ответственностью, мировоззрением и общим уровнем культуры;
- требует затрат для формирования и не только денежных, а в первую очередь, эмоционально-психологических и умственных. Затраты касаются не только самого индивида, но и его семейного домохозяйства, а также сферы труда и общества в целом;
- имеет свойство накапливаться и преобразовываться, благодаря когнитивным, творческим способностям человека;
- обладает способностью устаревать, понижая свою эффективность и востребованность, и как следствие, изменять свою стоимость (в той сфере, где активно использовался).

Концепция качества населения

Концепция человеческого капитала часто дополняется понятием качество населения. Термин «*качество населения*» означает комплекс медико-генетических и социально-психологических характеристик жизни людей. Возникло это понятие в области демографии, где применяется при измерении репродуктивных характеристик населения и общего состояния здоровья общества. Наиболее убедительно и широкомасштабно это понятие использовал советский физик С.П. Капица в своих исследованиях развития человечества с целью понять механизм роста населения.

Человечество описывается им как открытая эволюционирующая система, следующая принципу демографического императива, при котором рост населения определяется общественным развитием, т.е. внутренними свойствами системы, а не внешними факторами.

Эволюционное развитие человечества и рост численности населения обусловлены понятиями коллективного взаимодействия и самоорганизацией общественной системы.

Коллективное взаимодействие человеческого общества уникально по своей природе и может являться механизмом как повышения, так снижения смертности, а также восстановления после катастрофических событий. Такой вид взаимодействия специфичен только для людей благодаря развитой языковой системе, природе сознания самого человека и возможности обмениваться информацией любого типа. Обмен информации – это способность расширять спектр видов взаимопомощи, адаптируя социальную систему к новым ситуациям и созданию жизнесберегающих техно-

логий, которые в повседневной деятельности человека возникают, возобновляются и распространяются[147].

Возобновление и распространение технологий происходит по принципу сетевого взаимодействия, где связи с развитием сетевого информационного сообщества начинают охватывать всё человечество эффективным информационным полем, таким образом определяется эволюционное развитие всей социальной системы.

В своем исследовании С.П. Капица доказывает, что развитие социальной системы тесно связано с увеличением демографических колебаний. Во время фазы демографического перехода, когда возникают кардинальные изменения в структуре социальной системы, тогда перед обществом возникает необходимость переосмыслить *критерии развития*. В новых условиях основным критерием развития становится *качество населения,* с глубокой перестройкой ценностных ориентаций в обществе, таких, как ценности человеческой жизни, отношения к природе, способу ведения хозяйства, морально-этических, правовых, социокультурных норм и т.д. Этот процесс побуждает к перестройке функционирования всех социальных систем: здравоохранения, социальной защиты, образования и науки, природопользования и ведения хозяйства и др.[148] Качественное *развитие возможно в том случае, когда смыслом и целью всего человечества становятся качество человека и качество населения, и в их основе лежит человеческий капитал.*

В социологических исследованиях концепция человеческого капитала и качества населения дополняется понятием *социальный капитал,* который понимается как ресурс (в виде личных связей и знакомств), возникающий в процессе социальных взаимодействий между людьми и который затем можно использовать в личных целях. Социальный и человеческий капиталы всегда взаимно дополняют друг друга и составляют некоторое единство.

Таким образом, под «*качеством населения*» в теории роста населения понимается интегральное свойство *коллективного (сетевого) взаимодействия* множества людей, происходящее благодаря системе языка и речи, обмену информацией, а также сознательной деятельности человека. Вместе с тем, взаимодействие обусловленно самоорганизацией общественной системы, что и определяет уровень и качество населения.

Концепция *качество населения* является важнейшей составляющей в стратегии развития экономической сферы, а также в укреп-

---

[147] *Капица С.П.* Общая теория роста человечества. Как рос и куда идёт мир человека. М., 1999. С. 292.

[148] *Капица С.П.* Модель роста населения земли и предвидимое будущее цивилизации // Мир России. Социология. Этнология. 2002. № 3.

лении национальной и глобальной безопасности. И как сложная комплексная система, включает в себя следующие аспекты:

- рассмотрение демографической динамики всего человечества как целостной системы;
- качество жизнедеятельности людей, среды их обитания;
- развитие медицины;
- способ производства и в целом особенности региональной и глобальной системы хозяйства;
- материальный уровень населения;
- развитие и сохранение трудового потенциала;
- обеспечение функционирования системы социальных гарантий (социальной защиты) населения;
- доступность и качество жилья, коммунальных услуг;
- доступность к получению, накоплению и обмену информации;
- доступность к получению образования;
- развитие науки;
- сохранение культурного наследия и доступность его изучения;
- развитие условий для организации культурно-досуговой деятельности населения;
- улучшение сохранения окружающей среды и т.д.

Перечисленные аспекты, раскрывающие понятие качество населения, предполагают их многообразие, что нашло отражение и в концепции устойчивого развития, которой сопутствует теория роста населения, позволяющая количественно описать важнейшие явления развития человечества как взаимодействующего сетевого сообщества.

Концепция устойчивого развития

Понятие «устойчивое развитие» имеет длительную историю обоснования. На первоначальном этапе оно разрабатывалось в русле глобальной экологии, а в экономической науке этот термин использовался в построении теорий устойчивой развивающейся экономической модели (Дж.М. Кейнс, Н.Д. Кондратьев, И. Шумпетер, Р. Лукас и П. Ромер, Дж.К. Гэлбрейт, Р. Арон, З. Бжезинский, Д. Белл, Э. Тоффлер и др.). Широкий дискурс по поводу идеи устойчивого развития имелся в отечественной науке. В первую очередь, следует упомянуть учение В.И. Вернадского о ноосфере, которое стало философской основой концепции устойчивого развития социума, а впоследствии легло в основу стратегии сбалансированного экономического развития и рационального использования природных ресурсов. Большой вклад, в рамках ноосферного подхода, внес советский математик Н.Н. Моисеев, а также советские ученые: физик С.П. Капица, географ Д.Л. Арманд, химик В.А. Коптюг, биофизик В.Г. Горшков и многие другие.

Многие результаты научных исследований советских ученых впоследствии были реализованы в политике природоохранной деятельности в СССР и концепции рационального природопользования.

Формироваться концепция начала в рамках международной неправительственной организации Римский клуб[149]. Ее деятельность направлена на стимулирование изучения глобальных проблем, таких, как поиск путей гуманизации человека и мира, разрешение военных конфликтов, сохранение окружающей среды, повышение благосостояния людей и улучшение окружающей среды и др.

Теоретические исследования представителей Римского клуба так же, как и методология исследований, используются в различных науках, а практические рекомендации учитываются при прогнозировании социально-экономического развития отдельных стран, отраслей промышленности, корпораций и фирм. Идея об устойчивом развитии и описание той модели мира, к которой человечеству стоит стремиться, формировались поступательно и отражались в докладах. Резюмируя все эти доклады, можно заключить, что идея устойчивого развития предполагает такую модель развития человечества, при которой жизнь человека в гармонии с природой признаётся наивысшей ценностью, удовлетворение потребностей сбалансировано с сохранением окружающей среды, минимизируется разрыв в уровне жизни между странами, а противоречащие этой идеологии виды производства и потребления подлежат постепенному сокращению[150].

Модели развития человечества, представленные в Римском клубе, позже вошли в концепцию устойчивого развития. В 1992 году в г. Рио-де-Жанейро была принята Концепция устойчивого развития на конференции ООН по развитию и окружающей среде. В 2015 году государства – члены ООН приняли Концепцию устойчивого развития в программную повестку своей основной деятельности до 2030 года. В 2001 г. на период до 2015 г. были утверждены восемь Целей развития тысячелетия (ЦРТ). В новой повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года их количество увеличилось с 8 до 17 (рис. 1), а число задач – с 21 до 169[151]. Клю-

---

[149] Римский клуб – международная общественная организация, основанная в 1968 г., объединяет представителей науки, крупного бизнеса и завершивших политическую карьеру государственных деятелей; финансирует исследования глобальных проблем. Результаты таких исследований оформляются как доклады Римскому клубу. Первым докладом Римскому клубу были «Пределы роста».

[150] Устойчивое развитие: что это такое и в чем его значимость. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.forbes.ru/obshchestvo/425081-ustoychivoe-razvitie-chto-eto-takoe-i-v-chem-ego-znachimost

[151] Специализированный раздел сайта ООН, посвященный ЦУР. URL: https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/sustainable-development-goals/

чевой особенностью этих целей является их фокус на средствах осуществления или мобилизации финансовых ресурсов, наряду с наращиванием потенциала и развитием технологий.

Рис. 1. Иконки Целей устойчивого развития

В программных документах ООН определены такие цели, как ликвидация нищеты и голода, чистая вода и санитария, доступность здравоохранения и образования, гендерное равенство, обеспечение трудоустройства, экономический рост, развитие благосостояния людей и др. При этом подчеркивается основная цель устойчивого развития человечества, которая выражается в приоритете важности и ценности реализации человеческого потенциала перед устойчивостью экономического роста с учетом сохранения и заботы природных факторов существования (экология, климат и пр.).

Понятие «*устойчивое развитие*» рассматривается как общественное развитие, которое обеспечивает непрерывный прогресс общества, но создаваемые условия жизни не влекут к деградации человека, не разрушается его природная основа, а социально-деструктивные процессы не развиваются до масштабов, угрожающих безопасности общества[152]. Российская Федерация также взяла на себя обязательства реализовывать цели устойчивого развития в соответствии с концепцией, принятой ООН. Основные положения реализации ЦУР разработаны в многочисленных нормативных документах российского правительства.

---

[152] Устойчивое развитие: Новые вызовы: учебник для вузов / под общ. ред. В.И. Данилова-Данильяна, Н.А. Пискуловой. М.: Аспект Пресс, 2015. С. 39.

Постепенно цели и задачи концепции устойчивого развития становятся основополагающими принципами международных организаций, которые были сведены к трем взаимосвязанным составляющим: ESG – экологическое, социальное и корпоративное управление.

Социальное управление

Наряду с термином управление в социальной сфере существует термин «социальное управление». Следует заметить, что в настоящее время нет адекватной науки о социальном управлении. Вместо нее образовалось множество разрозненных школ и направлений, образующих, по образному выражению Г. Кунца, «непроходимые джунгли управленческой теории»[153]. Причем подобная ситуация наблюдается не только в отечественной, но и в западной науке. Многообразие школ порождает сложности в решении управленческих задач и достижении поставленных целей. Поэтому в современной ситуации теоретическая задача заключается не столько в том, чтобы следовать какой-то школе или признавать их все, а в выработке исходного емкого понимания управления, которое бы включало в себя идеи, накопленные различными школами управления[154], и работа в этом направлении идет уже не одно десятилетие. Это делает необходимым провести сравнительный анализ обоих понятий.

Термин *«управление в социальной сфере»* употребляется в тех случаях, когда речь идет об управлении социальным воспроизводством социальных субъектов путем формирования необходимой для этого внешней среды и внутренних условий с учетом всей совокупности воздействий на социальную сферу: внешних и внутренних, закономерных и случайных, а также разных условий развития: устойчивого и неустойчивого. При этом процессы и объекты, функционирование которых подчиняется статистическим закономерностям, являются вероятностными. Принятие решений в таком случае основывается на прогнозе будущего вероятностного состояния системы и среды, на сведениях, сообщениях, уменьшающих неопределенность.

Термин «социальное управление» обозначает управление социальными процессами в обществе. В широком смысле – это имманентное обществу явление, которое обеспечивает его сохранение, целостность, воспроизводство и развитие. В узком смысле –

---

[153] Цит. по: *Франчук В.И.* Основы общей теории социального управления. М., 2000. С. 34.

[154] *Дуран Т.В.* Теория социального управления: учеб. пособие. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2011. С. 12.

это осознанное, систематическое, специально организованное воздействие на общество в целях упорядочивания, совершенствования его структуры, выработки и достижения целей. Следовательно, социальное управление – совокупность организационно оформленных образований и управленческих связей между ними, осуществление которых позволяет реализовать управленческое воздействие между индивидами, социальными группами и общностями, политическими, экономическими и другими институтами общества. Социальное управление охватывает все объекты и процессы в обществе, состояние которых имеет значимость для его существования и развития как социальной системы, для жизнедеятельности людей. Сущность его выражается в упорядочении противоречивых взаимодействий между индивидуальными, групповыми и общими интересами для их совместной реализации и таким образом регулирует социальные отношения. Специфика социального управления опосредована двумя важными аспектами: во-первых, управляющая программа вырабатывается самими людьми и, во-вторых, программа представляет собой осознанный информационный образ. Иными словами, программа в виде проекта создается самими людьми, а объектом, на который она направлена, выступает предметная деятельность. И, в связи с этим, выделяются субъект управления (тот, кто вырабатывает и контролирует программу), объект управления (различного рода деятельность), управляемый субъект (тот, кто способен понимать программу и реализовать ее). Выработка такого рода программ – это прерогатива социальной политики.

Заключение

Государство играет важную роль в управлении социальной сферой, так как оно обладает полномочиями и ресурсами для разработки и реализации социальной политики, создания социальных программ и обеспечения доступности социальных услуг. Однако, управление социальной сферой также требует участия и сотрудничества других заинтересованных сторон, таких, как некоммерческие организации, бизнес-сектор, общественность и само население. Это необходимо для достижения тех целей и задач развития социальной сферы, которые направлены на обеспечение благополучия и улучшение качества жизни населения. К ним можно отнести

- Обеспечение социальной защиты населения, что включает в себя предоставление социальных услуг, таких, как медицинская помощь, образование, социальное обеспечение, жилищное обеспечение и другие формы поддержки для людей.

- Развитие социальной инфраструктуры, т.е. есть создание и поддержание институтов и организаций, которые предоставляют социальные услуги. Например, строительство и обновление медицинских учреждений, школ, детских садов, спортивных объектов и других социальных объектов.
- Повышение доступности социальных услуг, что означает, что каждый человек должен иметь возможность получить необходимые социальные услуги независимо от своего социального статуса, дохода, возраста, пола или места проживания. Для этого можно использовать самые разные механизмы, как например: субсидии, льготы, развитие транспортной инфраструктуры и дистанционных форм предоставления услуг.
- Развитие социального партнерства, т.е. сотрудничество между государством, некоммерческими организациями, бизнес-сектором и общественностью. Целью такого партнерства является совместная разработка и реализация социальных программ и проектов, обмен опытом и ресурсами, а также участие граждан в принятии решений, касающихся социальной сферы.
- Решение социальных проблем и вызовов – это может быть борьба с бедностью, безработицей, социальным неравенством, насилием, дискриминацией и другими социальными явлениями, которые оказывают негативное влияние на жизнь людей. Для этого могут применяться различные меры, такие, как разработка социальных программ, проведение образовательных кампаний, создание специализированных служб и т.д.

Общество постоянно меняется, и управление социальной сферой должно адаптироваться к новым потребностям и вызовам. Поэтому необходимо разрабатывать и реализовывать социальные программы, которые отвечают на изменяющиеся потребности и проблемы общества. Все эти проблемы и вызовы требуют внимания и усилий со стороны управленцев и политиков, чтобы обеспечить эффективное и справедливое управление социальной сферой.

Литература

1. *Дробот Е.В., Макаров И.Н., Почепаев И.А.* Концептуальные основы устойчивого развития в XXI веке: принцип триединства и подходы к оценке воздействия бизнеса // Лидерство и менеджмент. 2020. № 4.

2. *Капица С.П.* Модель роста населения земли и предвидимое будущее цивилизации // Мир России. Социология. Этнология. 2002. № 3.

3. *Леонтьев Д.А.* Качество жизни и благополучие: объективные, субъективные и субъектные аспекты // Психологический журнал. 2020. № 41(6).

4. *Медведева Т.В.* Экономика и управление социальной сферой: учеб. пособие / Т.В. Медведева. М.: Прометей, 2022. 236 с. ISBN 978-5-00172-258-8. Текст: электронный // Лань: электронно-библиотечная система. URL: https://e.lanbook.com/book/220853

5. Наше общее будущее: Доклад Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития. [Электронный ресурс]. URL: https://www.un.org/ru/ga/pdf/brundtland.pdf

6. Социальная сфера в современной экономике: вопросы теории и практики // отв. ред. Т.В. Чубарова. СПб.: Нестор-История, 2015. С. 114.

7. *Sachs J., Schmidt-Traub G., Kroll C., Lafortune G., Fuller G.* Sustainable Development Report 2019. New York: Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network (SDSN), 2019.

Темы (или вопросы) для обсуждения

1. Проведите факторный анализ влияния на изменение качества и уровня жизни населения социально-экономической политики и общественных институтов (на примере региона, города).

2. В чём заключаются особенности управленческой и организационной структур социальной сферы?

3. В чем заключается объективная необходимость изучения и границы заимствования зарубежного опыта?

4. Как базовые концепции развития социальной сферы связаны между собой и в чем принципиальные различия?

5. Обоснуйте понятие «качество жизни», применяя объективный и субъективный подход измерения.

6. Что такое человеческий капитал, в чем его отличие от человеческого потенциала?

7. Какие вопросы затрагивает концепция «качество населения»?

8. Как возникло понятие «устойчивое развитие» и какие современные интерпретации и составляющие оно включает?

§2.2 Правовое регулирование отношений в социальной сфере

В параграфе дается общая характеристика социального законодательства, приводятся подходы к классификации правового регулирования, рассматриваются проблемы правового регулирования отношений в социальной сфере, кратко освещены подходы к регулированию социальной сферы в зарубежных странах.

Базовые источники

Агамиров К.В. Социальная сфера как объект правового регулирования и юридического прогнозирования // Lex Russica (Русский закон). 2020. Т. 73. № 2(159). С. 106–124.

Баттахов П.П. Особенности правового регулирования отношений в юридической, экономической и социальной сферах в Арктике // Modern Science. 2020. № 6-1. С. 292–297.

Зюзин В.А., Трофимова И.А., Федорова Т.В. Понятие и значение административно-правового регулирования социальной сферы // Государственная служба и кадры. 2021. № 3. С. 173–178**.**

Пашенцев Д.А. Российские правовые традиции в социальной сфере (историко-правовой аспект) // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право 2: 139–156. https://doi.org/10.21638/11701/spbu14.2018.202

Рене Давид. Основные правовые системы современности. М., 1996**.**

Основные вопросы

1. Понятие и система социального законодательства.
2. Специфика социального законодательства.
3. Классификации нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в социальной сфере. Систематизация социального законодательства и зарубежный опыт.

Ключевые понятия

Социальное законодательство – совокупность нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в социальной сфере, и в которых проявляется социальное значение государства.

Система социального права – совокупность принципов и юридических норм, образующих отрасль социального права.

Правовую основу социальной сферы составляют принципы и нормативные правовые акты, содержащие нормы, регулирующие общественные отношения, возникающие в социальной сфере. Учитывая, что понятие социальной сферы весьма широкое, включающее в себя различные направления, которые призваны создавать условия повышения благосостояния населения, то и правовая основа также является весьма обширной.

Понятие и система социального законодательства

Целостность правового регулирования общественных отношений в социальной сфере может быть обеспечена формированием отдельной отрасли права – социального права или права социального обеспечения. Од-

нако представляется, что социальное право по своей природе шире и многоаспектнее права социального обеспечения.

Социальное право как отрасль права представляет собой совокупность принципов и юридических норм, регулирующих общественные отношения в социальной сфере.

Систему социального права можно представить как совокупность взаимосвязанных и выстроенных в определенном порядке институтов, подинститутов и норм. Традиционно отрасли права делятся на две крупных части – общую и особенную. Общая часть содержит принципы правового регулирования отношений в социальной сфере, общие правовые институты (институт правосубъектности, институт установления юридических фактов, порядок рассмотрения споров, контроль, ответственность) и отражает специфику отрасли. Особенная часть касается регулирования конкретной сферы – трудовой, культурной, научной, медицинской и т.п.

Относительно структуры и содержания социального права или права социального обеспечения в специализированной литературе отсутствуют единые подходы. Одни авторы включают в особенную часть такие институты, как трудовой стаж, пенсионное обеспечение, пособия и компенсационные выплаты, страхование, медицинскую помощь, социальное обслуживание[155]. Другие – пенсионное обеспечение, обеспечение пособиями, социально-обеспечительные льготы, компенсации и услуги[156]. Расхождения в содержании общей и особенной частей отрасли подтверждают сложность ее формирования и регулирования отношений в социальной сфере.

В литературе можно встретить собирательный термин – социальное законодательство – под которым предлагается понимать законы и нормативные правовые акты, в которых проявляется социальное значение государства[157]. Социальное законодательство включает в себя пенсионное, трудовое законодательство, законодательство о здравоохранении и образовании, культуре и науке и т.п.

Правовое регулирование социальной сферы должно выстраиваться таким образом, чтобы обеспечивать социальную справедливость. Этому способствует реализация экономической, политической, организационной, воспитательной и контролирующей функций государства. Правовое регулирование осуществляется посредством законов и подзаконных актов.

---

[155] Право социального обеспечения. Общая часть: учебник / под ред. М.О. Буяновой. М.: КНОРУС, 2021. С. 27–29.

[156] *Пашкова Г.Г.* Право социального обеспечения: учеб. пособие. Томск, 2018. С. 13, 14.

[157] *Авакьян С.А.* Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015.

Специфика социального законодательства

Социальное законодательство обладает определенной спецификой, что связано с особенностями самой социальной сферы. К ним можно отнести

- распространение социального законодательства, как правило, на социально незащищенные слои населения или лиц, выполняющих особые общественно значимые функции;
- компенсационный характер (материальные выплаты или предоставление каких-либо льгот и привилегий);
- в случае отмены мер социальной защиты или сокращения их объема предоставляется переходный период для адаптации к изменениям.

Базу нормативно-правового регулирования формирует Конституция Российской Федерации, провозгласившая Россию социальным государством, «политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» (ч. 1 ст. 7). В Российской Федерации охраняются здоровье и труд, гарантируется минимальный размер оплаты труда, устанавливаемый в размере не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации. Особое внимание уделяется государственной поддержке семьи, материнства, отцовства и детства. Лицам с особыми потребностями (инвалидам, пожилым гражданам) предоставляются социальная помощь и защита, формируются особые подходы к обеспечению их занятости, реализуется их социальная интеграция на бездискриминационной основе, создается доступная среда и улучшается качество их жизни.

Основным принципом правового регулирования отношений в социальной сфере является конституционный принцип социального государства, предполагающий «*создание равных возможностей для всех членов общества, социальной политики, признающей за каждым членом общества право на такой уровень жизни (включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и социальное обслуживание), который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, когда он работает, а также в том числе в случаях безработицы, болезни, инвалидности, старости*»[158].

Содержащаяся в Конституции Российской Федерации обязанность государства устанавливать гарантии социальной защиты не предусматривает конкретных мер, объем таких гарантий и условия их предоставления. Конституционный Суд Российской

[158] Доклад Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина // https://ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=18 (дата обращения: 27.07.2024).

Федерации неоднократно отмечал, что «соответствующее правовое регулирование относится к полномочиям законодателя, который располагает достаточно широкой дискрецией при установлении механизмов реализации социальной защиты, в том числе при определении конкретных мер, выборе формы их предоставления, а также круга лиц, нуждающихся в них; социальная защита, включая социальное обеспечение, находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72, п. «б» и «ж» ч. 1), по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (ст. 76, ч. 1 и 2)»[159]. Иными словами, именно федеральный и (или) региональный законодатель определяют то, каким образом будет выстраиваться социальная поддержка и регулирование социальной сферы в целом. Вместе с этим законодатель должен помнить о публичноправовых обязательствах государства, в т.ч. по возмещению вреда.

Частью правовой системы Российской Федерации являются общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, среди которых следует отметить Всеобщую декларацию прав человека (1948), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966), Международный пакт о гражданских и политических правах (1966), Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (1972) и другие.

Правовую основу также составляют акты, принимаемые международными организациями, участником (членом) которых является Российская Федерация. Например, конвенции Международной организации труда (№ 2 о безработице, № 102 о минимальных нормах социального обеспечения, № 122 о политике в области занятости, № 140 об оплачиваемых учебных отпусках, № 144 о трехсторонних консультациях для содействия применению международных трудовых норм, № 151 о защите права на организацию и процедурах определения условий занятости на государственной службе, № 168 о содействии занятости и защите от безработицы и № 176 о безопасности и гигиене труда на шахтах и многие другие), с которой Минтруд России подписал Программу сотрудничества на 2021–2024 гг.[160]

---

[159] Определение Конституционного Суда РФ от 19.12.2019 № 3390-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ерастова Дмитрия Григорьевича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 60 Закона Санкт-Петербурга «Социальный кодекс Санкт-Петербурга» // СПС КонсультантПлюс.

[160] Программа сотрудничества между Российской Федерацией и Международной организацией труда на 2021–2024 гг. (Документ с сайта mintrud.gov.ru: https://mintrud.gov.ru/uploads/editor/bc/28/)

В силу статьи 79 Конституции Российской Федерации в редакции 2020 г. в Российской Федерации не подлежат исполнению решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации. Изменения 2020 г. закрепили верховенство Конституции Российской Федерации в отношении решений межгосударственных организаций, в т.ч. и в социальной сфере.

Основу развития социальной сферы составляют и стратегические документы. Например, концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года[161], прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года[162] и указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 года № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года»[163].

Единый нормативный правовой акт, регулирующий общественные отношения в социальной сфере, отсутствует. Поэтому число нормативных правовых актов в рассматриваемой сфере велико, и, к сожалению, они нередко противоречат друг другу. В юридической литературе встречаются предложения сформировать самостоятельную отрасль права – социальное право – и разработать социальный кодекс Российской Федерации[164]. Проекты социальных кодексов Российской Федерации вносились в 2004 году в Государственную Думу Законодательным Собранием Красноярского края[165] и Алтайским краевым советом народных депутатов[166]. Проекты были идентичными и возвращены субъектам права законодательной инициативы для получения заключения Правительства Российской Федерации, но повторно так и не внесены. Инициаторы предлагали собрать воедино нормы социального права, опре-

---

[161] Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р // СПС Гарант.

[162] СПС Гарант.

[163] Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 года № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года». http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202405070015 (дата обращения: 01.08.2024).

[164] *Маргулян Я.А.* Основы социального государства: учебное пособие для вузов / Я.А. Маргулян. 2-е изд., испр. и доп. М.: Изд-во Юрайт, 2024. С. 34; *Агамиров К.В.* Социальная сфера как объект правового регулирования и юридического прогнозирования // Журнал «Lex Russica». 2020. № 2.

[165] Социальный кодекс Российской Федерации. Проект № 13932-4 // https://sozd.duma.gov.ru/bill/13932-4 (дата обращения: 30.07.2024).

[166] Социальный кодекс Российской Федерации. Проект № 14606-4 // https://sozd.duma.gov.ru/bill/14606-4 (дата обращения: 30.07.2024).

делить, что относится к социальному законодательству, как нормы социального законодательства действуют во времени и пространстве, соотносятся с нормами международного права. Предлагалось определить компетенцию всех уровней публичного управления в социальной сфере, прописать социальные права в трудовой сфере, сфере социального обеспечения, в жилищной сфере, в сфере образования, культуры и экологии. Отдельно предлагалось прописать все меры государственной поддержки, систему органов социального обеспечения.

От идеи создания социального кодекса на федеральном уровне не отказываются. К этому вопросу возвращались в 2017 и 2023 гг.[167]

Еще одним направлением развития социального законодательства России стала разработка социальных стандартов (подр.: **гл. 5 §5.1**), характеризующих целевые установки социального развития общества и устанавливающих основные требования к объему и качеству услуг, порядку и условиям их оказания. Эти социальные нормы и нормативы представляют собой единые (или групповые для однородных территорий) параметры социальных потребностей.

В начале 2000-х было несколько попыток принять закон «О минимальных социальных стандартах». В 2003 г. законопроект прошел первое чтение в Государственной Думе РФ, но получил отрицательное заключение Правительства РФ и впоследствии был снят с обсуждения. В 2006 г. Комиссия по социальной и демографической политике Общественной Палаты РФ сформировала рабочую группу по разработке социальных стандартов качества жизни, в которую были включены разработчики из различных научно-исследовательских институтов, а также представители общественных организаций. Результаты такой коллективной работы были представлены в сборнике «Социальные стандарты качества жизни»[168]. В настоящее время социальные стандарты используются в различных отраслях социальной сферы и направлениях деятельности, как например, социальные стандарты оказания паллиативной помощи[169].

---

[167] Парламентские слушания «О совершенствовании законодательства в сфере социальной поддержки населения» // http://social.council.gov.ru/activity/activities/parliamentary/88402/ (дата обращения: 25.07.2024).

[168] Социальные стандарты качества жизни. Сборник статей / под ред. А.В. Очировой, В.Н. Бобкова, Н.С. Григорьевой. М.: МАКС Пресс, 2008. 232 с.

[169] Паллиативная помощь как сфера междисциплинарного взаимодействия: от теории к практике» / под ред. Н.С. Григорьевой, С.И. Колесникова, Т.В. Чубаровой. М.: ЛЕНАНД, 2021. С. 335–348.

Классификации нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в социальной сфере

Можно предложить несколько классификаций нормативных правовых актов в социальной сфере: по уровням публичного управления – федеральные, региональные и местные правовые акты; по сфере регулируемых отношений – в сфере труда и занятости, социального страхования, в том числе пенсионного, здравоохранения, образования, науки, культуры, семьи и детства; по субъектам защиты – дети, лица с семейными обязанностями, женщины, пенсионеры, врачи, педагоги, военнослужащие, инвалиды, безработные и др.; по характеру регулирования – общие и специальные.

Вопросы занятости и защиты от безработицы регулируются Федеральным законом от 12.12.2023 № 565-ФЗ «О занятости населения в Российской Федерации», Трудовым кодексом Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации и другими законами.

Конституционный принцип социальной справедливости предполагает в числе прочего поддержку лиц, которые не могут обеспечить достаточный уровень материального достатка в определенный период жизни или в силу физических или интеллектуальных особенностей. Федеральный закон «О государственной социальной помощи»[170] определяет правовые и организационные основы оказания государственной социальной помощи малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, другим категориям граждан. Государственная социальная помощь предоставляется в материальной форме – пособий, доплат к пенсии, субсидий, социальных услуг и жизненно необходимых товаров.

Социальные контракты, введенные указанным законом, становятся все более популярными в субъектах Российской Федерации. Органы социальной защиты населения оказывают гражданину государственную социальную помощь, а гражданин обязан реализовать мероприятия, предусмотренные программой социальной адаптации – трудоустроиться, наладить личное подсобное хозяйство или открыть свое дело. Согласно отчету Счетной палаты[171] Российской Федерации, за два года применения социального контракта (2021, 2022 гг.) повысились доходы у 66% малоимущих граждан

---

[170] Федеральный закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» // СПС Гарант.

[171] Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ результативности оказания в 2021 и 2022 годах государственной социальной помощи на основании социального контракта с точки зрения снижения уровня бедности» // https://ach.gov.ru/upload/iblock/512/qmfsuq0rrfni4f73dtbpom6wsfihvmbr.pdf (дата обращения: 31.07.2024).

и членов их семей, у 28% повысились среднедушевые доходы семьи в связи с трудоустройством. Среди лиц, заключивших социальный контракт в целях развития своего бизнеса, у 71% повысились доходы, у 37% семей повысился среднедушевой доход. Такая мера поддержки, как развитие личного подсобного хозяйства, не получила широкого распространения, а также не повлекла ожидаемого роста доходов. Указанное демонстрирует не только разнообразие оказываемых мер государственной социальной поддержки, но и их эффективность, что позволяет в дальнейшем принимать решения о корректировке предоставляемых мер, направленных на снижение бедности.

Поддержка материнства, отцовства и детства весьма важна. Государство вводит особую защиту трудовых прав беременных женщин, лиц с семейными обязанностями, детей, инвалидов не только посредством закрепления в Трудовом кодексе Российской Федерации норм, запрещающих дискриминацию или увольнение. Принят также блок законов о поддержке лиц с семейными обязанностями, которые предусматривают социальные выплаты, предоставление жилья, ипотеки на льготных условиях, медицинскую помощь, приобретение путевок в санатории, обеспечение детей в дошкольных и школьных образовательных организациях и др[172].

Отдельным категориям лиц, работающих в опасных или вредных условиях труда, предоставляются повышенные гарантии по сравнению с обычными работниками. Лица, работающие в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, получают компенсацию расходов на оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту отдыха (отпуска) и обратно.

Приведенные примеры демонстрируют разнообразие мер социальной поддержки и помощи, предоставляемые государством, однако, в силу отсутствия единого социального кодекса, применение данных мер весьма затруднительно. Не все знакомы с предоставляемыми возможностями, в отдельных случаях отсутствуют механизмы реализации норм, предусмотренных законами. Последние, как правило, устанавливаются подзаконными актами – указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, что порой приводит к сужению круга лиц, которые могут получить господдержку.

---

[172] Федеральный закон от 13.07.2024 № 179-ФЗ «О ежегодной семейной выплате гражданам Российской Федерации, имеющим двух и более детей» // Собрание законодательства РФ. 2024. № 29 (Ч. III). Ст. 4108.

Президент Российской Федерации как гарант Конституции Российской Федерации и прав и свобод человека и гражданина издает акты стратегического характера, в которых затрагиваются вопросы социального развития. Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»[173] предусмотрены разработка и принятие национальных проектов (программ) по направлениям демография[174], здравоохранение[175], образование[176], жилье и городская среда[177], экология[178], производительность труда и поддержка занятости[179], наука[180], культура[181]. Чтобы достичь целевых показателей, необходима разработка соответствующего плана (дорожной карты)[182] и принятие нормативных правовых актов, направленных на совершенствование социальной сферы.

Правительство Российской Федерации в силу положений ст. 114 Конституции РФ формирует и реализует социальную политику государства посредством принятия федеральных целевых программ, постановлений и других актов. Правительство Российской Федерации способствует развитию системы социальной защиты, социального страхования, пенсионного обеспечения, создания доступной среды для инвалидов. В сфере защиты семьи принимает соответст-

---

[173] Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 20. Ст. 2817.

[174] Паспорт Национального проекта «Демография» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16).

[175] Паспорт национального проекта «Здравоохранение» (утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24 декабря 2018 г. № 16).

[176] Паспорт национального проекта «Образование» (утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16).

[177] Паспорт национального проекта «Жилье и городская среда» (утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16).

[178] Паспорт национального проекта «Экология» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16).

[179] Паспорт национального проекта (программы) «Производительность труда и поддержка занятости» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам) (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16).

[180] Паспорт национального проекта «Наука» (утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16).

[181] Паспорт национального проекта «Культура» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16).

[182] Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года (Правительство РФ, 1 октября 2021 г.) // СПС Гарант.

вующие меры, в т.ч. по защите института брака как союза мужчины и женщины, содействует решению проблем семьи, обеспечивает условия для достойного воспитания детей в семье, принимает меры по реализации молодежной политики. В области здравоохранения Правительство Российской Федерации участвует в установлении единых правовых основ системы здравоохранения в целях обеспечения оказания доступной и качественной медицинской помощи, сохранения и укрепления общественного здоровья, реализует иные полномочия в социальной сфере, предусмотренные Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации»[183].

В Российской Федерации вопросами социальной политики занимаются также профильные министерства – Министерство здравоохранения Российской Федерации, Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации, Министерство просвещения Российской Федерации, Министерство образования и науки Российской Федерации. Каждое из указанных министерств в сфере своей компетенции уполномочено на принятие нормативных правовых актов – приказов, инструкций, правил и положений[184]. Указанные нормативные правовые акты принимаются министерствами исключительно на основании норм федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации и не могут противоречить им и Конституции Российской Федерации. Правом самостоятельного нормотворчества министерства не обладают, однако, как было отмечено ранее, из-за широты законодательной нормы идея соответствующей поддержки населения может быть искажена и сведена на нет.

Продемонстрированное разнообразие правового регулирования социальной сферы подтверждает необходимость принятия Социального кодекса Российской Федерации. Но следует обратить внимание на создание единой централизованной цифровой платфор-

---

[183] Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // https://docs.cntd.ru/document/566213051?section=text (дата обращения: 15.07.2024).

[184] Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // СПС Гарант; Приказ Минтруда России от 01.02.2024 № 38н «Об утверждении Порядка осуществления социальных выплат безработным гражданам и иным категориям граждан, а также выдачи предложений о назначении гражданам пенсии на период до наступления возраста, дающего право на страховую пенсию по старости, в том числе назначаемую досрочно»; Приказ Минздрава России от 27.04.2021 № 404н «Об утверждении Порядка проведения профилактического медицинского осмотра и диспансеризации определенных групп взрослого населения» // СПС Гарант.

мы в социальной сфере[185], которая позволит оказывать адресную поддержку с минимальными затратами. Учитывая, что одной из целей создания платформы является обеспечение информацией о мерах социальной защиты (поддержки), то в определенной степени она является заменой отсутствующему социальному кодексу. Иными словами, без существенного изменения социального законодательства, посредством организационно-технического решения, объединили все меры социальной поддержки.

Следующий уровень правового регулирования социальной сферы – уровень субъектов Российской Федерации (регионального законодательства).

Субъекты Российской Федерации в силу ст. 72 Конституции Российской Федерации также обеспечивают социальную защиту населения. Отдельные субъекты Российской Федерации приняли социальные кодексы, в которых прописали основы регулирования социальной сферы на своей территории. По состоянию на 31 июля 2024 г. такие кодексы приняты в Санкт-Петербурге, Белгородской, Калининградской, Ленинградской, Омской и Ярославской областях[186]. В других субъектах Российской Федерации приняты различные законы о социальном обеспечении, социальной защите, занятости, образовании и культуре и др.

Региональное законодательство не должно противоречить федеральному. Предоставляемые меры поддержки могут дополнять федеральные, создавать лучшие условия для населения в соответствующих субъектах Российской Федерации. Посредством такого регулирования субъекты Российской Федерации могут повышать демографию, качество образования, здравоохранения, создавать более привлекательные условия жизни и работы.

---

[185] Постановление Правительства РФ от 29.12.2023 № 2386 «О государственной информационной системе «Единая централизованная цифровая платформа в социальной сфере» // СПС Гарант.

[186] Социальный кодекс Санкт-Петербурга (с изменениями на 6 июня 2024 года) // https://docs.cntd.ru/document/891859785?section=status; Социальный кодекс Ленинградской области (с изменениями на 9 июля 2024 года) // https://docs.cntd.ru/document/555652177?section=text; Социальный кодекс Волгоградской области (с изменениями на 23 мая 2024 года) // https://docs.cntd.ru/document/432835725?section=text;

Социальный кодекс Ярославской области (с изменениями на 19 апреля 2024 года) // https://docs.cntd.ru/document/934023342?section=text;

Социальный кодекс Калининградской области (с изменениями на 23 апреля 2024 года) // https://docs.cntd.ru/document/561570221?section=text;

Социальный кодекс Белгородской области (с изменениями на 10 июня 2024 года) // https://docs.cntd.ru/document/469022331?section=text;

Кодекс Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан (с изменениями на 30 мая 2024 года) // https://docs.cntd.ru/document/943027040.

Безусловно необходимо оценивать эффективность реализации государственной социальной политики как на федеральном, так и региональном уровне. Оценка последних проводится на основе показателей, утвержденных указом Президента Российской Федерации[187], среди которых численность населения субъекта Российской Федерации, уровень бедности, уровень образования, суммарный коэффициент рождаемости, количество семей, улучшивших жилищные условия, посещений культурных мероприятий, качество городской среды, качество окружающей среды и др. Следует отметить, что качество системы здравоохранения и удовлетворенность доступностью медицинской помощи не входит в число показателей оценки эффективности деятельности высших должностных лиц и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, несмотря на то, что государственная программа «Развитие здравоохранения» предусматривает проведение соответствующих мероприятий.

Рассматривая правовое регулирование социальной сферы, следует обратить внимание и на практику зарубежных стран, которая весьма различается. Как правило, в европейских странах по сравнению с азиатскими странами вопросам социальной защиты и социального обеспечения уделяется больше внимания. В странах с континентальной правовой системой приняты социальные кодексы (Германия, Люксембург, Франция – кодексы социального обеспечения, Швеция – кодекс социального страхования). На уровне Европейского Союза принят Европейский кодекс социального обеспечения[188], определяющий принципы медицинского ухода, нормативы и выплаты пособий по болезни, по безработице, по старости, в случае производственной травмы и заболевания, на семью, роженице, по инвалидности, в случае потери кормильца.

Практически во всех конституциях зарубежных стран государство провозглашается социальным. Однако в силу исторического и социально-экономического развития, традиций и культуры, религии конкретного государства содержание «социальности» различается[189].

Подводя итог правовому регулированию отношений в социальной сфере, следует отметить разноуровневость, сложность и неси-

---

[187] Указ Президента РФ от 28 ноября 2024 г. № 1014 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 49 (Часть V). Ст. 7576.

[188] Европейский кодекс социального обеспечения // https://docs.cntd.ru/document/901801282?section=text (дата обращения: 30.07.2024).

[189] *Александрова А.В.* Социальные права в конституциях XXI века // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 1. С. 47–52.

стематизированность такого регулирования, что требует дополнительных слаженных усилий со стороны государства, чтобы обеспечить реальное действие конституционного принципа социального государства.

Литература

1. *Авакьян С.А.* Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015.

2. *Агамиров К.В.* Социальная сфера как объект правового регулирования и юридического прогнозирования // Журнал «Lex Russica». 2020. № 2.

3. *Александрова А.В.* Социальные права в конституциях XXI века // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 1. С. 47–52.

4. Доклад Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина // https://ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=18 (дата обращения: 27.07.2024).

5. *Маргулян Я.А.* Основы социального государства: учеб. пособие для вузов / Я.А. Маргулян. 2-е изд., испр. и доп. М.: Изд-во Юрайт, 2024.

6. *Миронова Т.К.* Право социального обеспечения и современные тенденции правового регулирования отношений в сфере социальной защиты. Дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2008.

7. *Пашкова Г.Г.* Право социального обеспечения: учеб. пособие. Томск, 2018. С. 13, 14.

8. Право социального обеспечения. Общая часть: учебник / под ред. М.О. Буяновой. М.: КНОРУС, 2021. С. 27–29.

9. *Apakhaev N., Buribaev E., Khamzina Zh.* Current trends of legal regulation of relationships in the social protection sphere // Man in India. 2017. 97(11): 221–231 // https://www.researchgate.net/publication/318778539_Current_trends_of_legal_regulation_of_relationships_in_the_social_protection_sphere.

Темы (вопросы) для обсуждения

1. На основании текста Конституции Российской Федерации сформулируйте содержание принципа социального государства.

2. Определите правовой статус детей, оставшихся без попечения родителей. Какими правами они обладают, какие меры социальной защиты и поддержки предусмотрены государством для этой категории лиц?

3. Выберите один из субъектов Российской Федерации, составьте список нормативных правовых актов, на основании которых осуществляется правовое регулирование одного из направлений социальной сферы (здравоохранение, пенсионное обеспечение, культура, образование, наука и т.п.). Оцените объем поддержки и развития соответствующего направления в субъекте

Российской Федерации, сопоставьте результаты других участников, выполняющих данное задание.

4. Выберите любое государство (не Россию), найдите и изучите нормативные правовые акты, регулирующие в этой стране одно из направлений социальной сферы.

§2.3 Финансирование социальной сферы

Задача данного параграфа – рассмотреть основные теоретические и методологические подходы, особенности финансирования социальной сферы, специфику государственных финансов, источники средств и основные направления их расходования, а также современные тенденции в формировании ресурсов для социального развития в России в контексте мирового опыта.

Базовые источники

Социальная сфера в современной экономике: вопросы теории и практики / под ред. Чубаровой Т.В. СПб.: Нестор история, 2015.

В работе анализируется роль социальной сферы в решении социальных проблем современного общества, рассмотрены модели социального государства, формы и механизмы эффективного решения задач, стоящих перед ним в современных условиях. Теоретической основой стало признание активного взаимовлияния социальной сферы и экономики, экономической и социальной политики. Представлены как современные теоретические подходы к развитию социальной сферы (теория социодинамики, социального качества, социальных инвестиций), так и практические проблемы отдельных отраслей (здравоохранения, образования, пенсионного обеспечения) в России в контексте глобальных тенденций.

Ахинов Г.А., Мысляева И.Н. Экономика общественного сектора: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2021.

В учебнике рассматриваются институциональные основы общественного сектора и формы его функционирования, экономика благосостояния и равновесие общественного сектора, организация бюджетной системы и бюджетная политика, общественные расходы, основы бюджетного федерализма, Особое внимание уделяется теории общественного выбора, субъектам политического рынка, теории и практике местного самоуправления.

Роик В.Д. Социальная политика. Финансовые механизмы: учеб. и практикум для вузов. М.: Юрайт, 2024.

В работе рассматриваются финансовые и бюджетные механизмы реализации государственной социальной политики, основные проблемы финансирования социальной сферы, в том числе социальной защиты и социального страхования. Значительное внимание уделено анализу рекомендаций международных организаций в сфере социальных гарантий, а также социальному бюджету как современному инструменту финансирования социальной сферы, его содержанию и структуре, процедуре составления и контролю исполнения.

Основные вопросы

1. Финансирование социальной сферы: методологические подходы

2. Основные источники финансирования социальной сферы

2.1. Бюджет (налоги)

2.2. Плата за услуги

2.3. Благотворительность

2.4. Международная помощь

3. Страхование в социальной сфере

4. Бюджетный федерализм в социальной сфере

5. Государственный сектор и рыночные механизмы (квази рынки).

6. Социальное инвестирование

Ключевые понятия

Смешанная экономика благосостояния – объединение усилий различных источников благосостояния, таких, как государство, частный сектор, некоммерческий сектор, работодатели, семья, местные сообщества, в удовлетворении социальных потребностей граждан.

Государство социальных инвестиций – государственное обеспечение и/или активное регулирование инвестиций в человеческий и социальный капитал.

Социальное страхование – это специальная система защиты работающих граждан и членов их семей от потери трудового дохода при наступлении нетрудоспособности вследствие старости, инвалидности, болезни, безработицы, материнства, смерти кормильца, участие в которых соответствующих групп населения обязательно.

Социальные инвестиции – любые вложения, имеющие целью и социальную, и финансовую отдачу; направленные на развитие способностей и возможностей людей и поддержку их полноценного участия в социальной и трудовой жизни.

Государственный бюджет – форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Государственный внебюджетный фонд – форма образования и расходования денежных средств, образуемых вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Бюджетная система Российской Федерации – основанная на экономических отношениях и государственном устройстве РФ, регулируемая нормами права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Доходы бюджета – денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством РФ в распоряжение органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Расходы бюджета – денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления.

Дотации – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ на безвозмездной и безвозвратной основе.

Субвенция – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов.

Субсидия – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов;

Бюджетный процесс – регламентируемая нормами права деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов, утверждению и исполнению бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также по контролю за их исполнением.

Межбюджетные отношения – взаимоотношения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса.

Межбюджетные трансферты – средства одного бюджета бюджетной системы РФ, перечисляемые другому бюджету бюджетной системы РФ.

Бюджетный федерализм – это форма организации межбюджетных отношений, которая позволяет сочетать фискальные интересы федерации с самостоятельностью региональных и местных бюджетов.

Налог – обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения, принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований.

Финансирование социальной сферы: общая методология

Финансирование социальной сферы основано на определенных методологических посылках. Необходимо ответить на следующие взаимосвязанные вопросы:

- какие институты в обществе должны отвечать за решение социальных проблем граждан, должно ли это происходить на индивидуальном или коллективном уровне;
- как соотносятся экономика и социальная сфера, какое влияние оказывают на экономику и жизнь общества средства, выделяемые на социальные цели;
- кто, каким способом и в каком обьеме должен оплачивать социальные расходы.

В настоящее время анализ экономических проблем социальной сферы ведется в рамках рыночной парадигмы, поэтому главное направление теоретической дискуссии связано с определени-

ем соотношения рынка и государства в финансировании, производстве и распределении услуг социальной сферы. Обсуждается, в каких ситуациях рынок не справляется с задачей рационального использования ресурсов, направляемых в обществе на удовлетворение социальных потребностей граждан, и соответственно, необходимо вмешательство государства. При этом признается, что там, где рынок работает эффективно, участие государства не нужно и даже вредно.

В рамках рыночных представлений закономерно возникает вопрос о том, почему бы не покупать социальные услуги, как и все другие товары в капиталистической экономике – если человек хочет и может себе это позволить? Главный аргумент против такого прямолинейного рыночного подхода состоит в том, что социальные услуги отличаются от других товаров и услуг, производимых в рыночной экономике.

Частный сектор (рынок) способен эффективно распределять ресурсы только в условиях свободной конкуренции, свободного обмена информацией и отсутствии так называемых провалов рынка (*market failures)*. Для этого классическая рыночная теория предполагает

- наличие достаточно большого числа производителей товара (с тем, чтобы они не оказывали влияние на цену товара);
- возможность свободного выхода на рынок и ухода с него;
- однородность продукта или услуги, т.е. они должны быть похожими друг на друга, независимо от того, кто их производит;
- возможность получения потребителем адекватной информации по поводу товара и цен с тем, чтобы сделать правильный выбор.

Однако на практике эти условия часто нарушаются. Причина того, что рынок не справляется с задачей эффективного распределения ресурсов в социальной сфере, определяется спецификой оказываемых ею услуг. В поддержку этого аргумента следует выделить несколько теоретических положений.

Общественные товары в рыночной экономике обладают специфическими свойствами, а именно несоперничеством и неисключаемостью в потреблении. Это означает, что, с одной стороны, потребление такого товара одним потребителем не уменьшает возможности его потребления другим; а с другой стороны, достаточно сложно, а часто просто невозможно исключить граждан из числа потребления таких товаров. Поэтому производить их для продажи индивидуальному потребителю на рынке неэффективно.

Безопасность воды, контроль за инфекционными заболеваниями и качеством лекарств являются классическим примером общественных товаров в здравоохранении. Индивидуальные действия могут быть неэффективными, требуют значительных затрат или

практически невозможны (безопасность питания). Однако в социальной сфере примеров чистых общественных товаров не так много, скорее можно найти так называемые квазиобщественные товары, которые имеют свойства и общественных, и рыночных товаров. Это, например, лечебные или образовательные услуги, так как, с одной стороны, в принципе граждан можно исключить из числа пользователей данных товаров, однако это может оказаться слишком затратно, а с другой стороны – может возникнуть конкуренция за их использование, – ситуация схожая с возникновением пробки на дорогах. В данном случае вмешательство государства может быть оправдано другими аргументами.

Мериторными называются товары, потребление которых стимулируется государством, так как индивидуальный спрос на них отстает от того, который общество признает необходимым. Многие услуги социальной сферы в современном обществе в целом попадают под категорию мериторных. Государство вмешивается для продвижения товаров и услуг, которые, по его мнению, имеют важную ценность для общества. Например, программы продвижения здоровья или здорового питания – это примеры, когда государство стремится обеспечить потребление населением здравоохранительных продуктов, которые рассматриваются как мериторные.

Однако использование аргумента мериторных товаров для оправдания государственного вмешательства, особенно в области образа жизни или поведения человека, можно подвергнуть критике с позиций гражданских прав. Одно из возражений состоит в том, что ни одна группа населения не имеет права навязывать свою волю другой. Более того, есть опасения, что группы специального интереса попытаются использовать государство для продвижения своих собственных взглядов на то, как индивид должен действовать и что потреблять. Поэтому в вопросах поведения государство должно ограничиваться только распространением информации. Более серьезное вмешательство поднимает много вопросов в области гражданских прав и позиции гражданина по отношению к государству. Вместе с тем, оправданность вмешательства в повседневное поведение людей определяется тем, насколько выгода для его благосостояния и здоровья перевешивает ограничение индивидуального выбора.

Внешние эффекты связаны с тем, что при оказании социальных услуг могут возникать преимущества, которые распространяются не только непосредственно на самих получателей, но и на других граждан или даже все общество. Классический пример, – это вакцинация от инфекционных заболеваний, когда использование медицинских услуг приводит к избавлению от болезни, которая может поразить и окружающих.

Значительная часть критики действий государства касается его роли как производителя услуг, особенно там, где оно включается в конкуренцию с частными производителями. При этом ускользает из поля зрения то обстоятельство, что возможно, государство на самом деле вмешивается недостаточно, и проблемы возникают из-за того, что государство делает скорее слишком мало, чем слишком много. Это, например, недостаточное использование методов регулирования, в частности, безопасности продуктов питания или стандартов качества услуг и предоставления информации, которые являются двумя важными сферами государственного вмешательства.

Проблема *ассиметрии информации* возникает, когда на рынке одна из сторон объективно имеет больше информации о товаре, чем другая. Так, например, на рынке медицинских услуг явное преимущество имеют врачи, причем как на стороне спроса, так и на стороне предложения. Они и оказывают медицинские услуги, и определяют, сколько их нужно пациенту. Именно врач принимает решения о лекарствах, о необходимости того или иного вида лечения, и т.д. Поэтому в результате пациент выбирает не медицинскую услугу как таковую, а врача, и сам не решает, сколько медицинских услуг ему необходимо. Более того, потребитель часто неспособен компетентно оценить медицинскую услугу даже после ее получения.

Серьезной проблемой в социальной сфере является *отсутствие полной информации у потребителя*, который часто не имеет ясного представления о том, что ему действительно нужно. При этом потребность может существовать даже тогда, когда человек ее не осознает или не понимает необходимости социальной поддержки для ее удовлетворения. Граждане часто не имеют адекватной информации о сущности и ценах на социальные услуги. Вместе с тем, рациональный выбор предполагает наличие информации и о цене, и о сущности продукта. Особенно яркий пример – медицинские услуги. Предоставляемая гражданину информация обычно технически сложна для понимания. К тому же, если он/она находится в тяжелом состоянии, то может просто не иметь времени для получения полной информации. При этом сложно сравнить советы разных врачей – во многом это вопрос доверия, взаимоотношений, складывающихся между врачом и пациентом.

В условиях отсутствия достаточной информации и равной силы на рынке, потребитель делает нерациональный выбор, хотя насколько последний нерационален – станет ли результатом недостаточное или, наоборот, чрезмерное потребление – является дискуссионным вопросом.

В ряде случаев оказание социальных услуг сопряжено с *неопределенностью*. Так, наступление болезни, которое определяет спрос

на медицинские услуги (кроме диспансеризации и вакцинации), часто сложно предсказать. Можно в принципе предсказать уровень заболеваемости на основании ретроспективных данных для группы населения, но это сложно сделать для каждого отдельного больного. Возникают и серьезные финансовые проблемы – болезнь ведет к риску потери трудоспособности и, соответственно, способности заработать. Медицинские услуги – товар дорогостоящий, требующий значительных финансовых затрат. Можно попытаться накопить средства на случай наступления болезни, но нельзя быть до конца уверенным, что успеешь это сделать.

При этом следует иметь в виду и еще один фактор – *неэластичность спроса* на ряд социальных услуг. В данном случае потребители обычно слабо реагируют на изменение цен. Поэтому рост цены не приводит к адекватному снижению потребления, и наоборот, снижение цены не ведет к соответствующему росту потребления, хотя могут быть вариации в зависимости от вида услуги. Таким образом, неэластичный по цене спрос на определенные услуги в целом объясняет, почему у тех, кто их оказывает, возникает стимул к повышению цен.

На рынке социальных услуг появляется и проблема *платежеспособного спроса* населения. Даже в рамках рыночной парадигмы возникает вопрос, как избежать основной проблемы для населения – объективной невозможности большинства граждан платить за услуги из своего кармана непосредственно при возникновении потребности в них.

Рынки социальных услуг не только имеют тенденцию приводить к нежелательным результатам (которые ведут к необходимости вмешательства государства для их коррекции), но и через свои механизмы (страхование) создают проблемы. Для их устранения предлагается государственное участие (от минимального – лицензирование специалистов, до более существенного – общественное производство и распределение социальных услуг). В рамках смешанной экономики государство не просто регулирует социальную сферу, а непосредственно участвует в ее финансировании и организации.

Наиболее важные вопросы влияния государства на рыночную экономику включают обоснование необходимости государственного участия; определение провалов рынка, на устранение которых оно должно быть направлено; определение объема и конкретных форм государственного вмешательства.

В более прикладном смысле экономические аспекты деятельности социальной сферы связаны с определением объема выделяемых ресурсов (макроэффективность) и возможных вариантов их использования (микроэффективность). Ставится, на первый взгляд, простая задача – добиться больших результатов, исполь-

зуя те же ресурсы, или сохранить имеющийся результат, но за счет меньших средств. Макроэкономическая эффективность подразумевает необходимость правильно определить общие расходы страны на социальную сферу. Имея в виду ограниченность ресурсов, приходится учитывать и то, что общество могло бы получить, если бы эти ресурсы были потрачены на другие цели.

Одна из проблем, решаемых в рамках обеспечения микроэффективности, состоит в необходимости обеспечить правильное распределение ресурсов, которые общество готово выделить на социальную сферу, между ее различными областями, например, соотношение расходов на образование и здравоохранение, оказание услуг в натуральной форме и выплату пособий. При этом нужно добиваться, чтобы услуги были оказаны при минимально возможных издержках, причем достаточно трудно бывает отделить микро- и макроэффективность. Так, если производители услуг на уровне отдельной организации неэффективны, и соответственно, их затраты выше, то это в конечном счете приведет к росту общих расходов на социальную сферу.

Анализ проблем финансирования неизбежно связан с выбором форм организации социальной сферы, механизмов, которые используются для финансово-экономического обеспечения деятельности ее отраслей. Причем нужно разделять способ финансирования, т.е. как общество собирает общие средства для социальной сферы, и механизмы финансирования отдельных учреждений и оплаты работы тех, кто предоставляет соответствующие услуги.

Системы финансирования социальной сферы достаточно сложны и существенно различаются на практике. Вариации в масштабах государственного вмешательства частично являются результатом различий в экономике, социальной и политической обстановке, в том числе сохранения прошлых обязательств и институциональных образований. В этих условиях роль государственного сектора в обеспечении социальных потребностей населения остается дискуссионной. Практически во всех странах в социальной сфере – как и в экономике в целом – в настоящее время действуют организации, которые принадлежат к одному из трех секторов, а именно:

- государственные;
- частные, коммерческие, связанные с получением прибыли;
- негосударственные некоммерческие, не имеющие целью извлечение прибыли.

Однако самый сложный практический вопрос заключается в том, что экономическая теория, обосновывая необходимость вмешательства государства, не дает однозначного ответа о его объеме и формах.

Обычно уровень государственного финансирования социальной сферы в развитых странах достаточно высокий, что показывает доля государственных социальных расходов в ВВП. Формы государственного вмешательства разнообразны. Можно выделить несколько различных инструментов государственной политики для нейтрализации последствий частного рынка, а именно:

- разработка и распространение информации, например, о рисках, связанных с курением, об основах общественного здравоохранения, проведение исследований и мониторинга;
- введение обязательности определенных действий для индивида или организации – например, участие в страховании, иммунизация детей в школе;
- регулирование частной деятельности – кадровые вопросы, правила и стандарты;
- прямое финансирование из общественных средств;
- непосредственное оказание услуг через государственные структуры, государственные программы страхования.

Кроме того, государство выполняет и другие функции, которые не укладываются в вышеуказанные направления деятельности, например, налоговая политика может играть важную роль в поощрении или, наоборот, ограничении потребления тех или иных благ, например, введение налога на сигареты и алкоголь или, наоборот, налоговых льгот на расходы на образование и лечение.

Экономия ресурсов в социальной сфере может достигаться различными способами. Все большую популярность в западных странах получает идея перспективной оплаты (фиксированный общий бюджет организации). Другие меры включают соплатежи, поощрение так называемой регулируемой конкуренции и, наконец, приватизацию. Таким образом, основное направление научной дискуссии (да и практики) показывает, что нужен рынок социальных услуг с участием государства, т.е. формирование смешанного уклада. Однако встает вопрос о том, насколько этот путь плодотворен. Где границы смешения системных признаков? Насколько уклады совместимы и как, работая вместе, влияют друг на друга? До какого предела они компенсируют недостатки друг друга, а когда начинают использовать друг друга в своих интересах, забывая в конечном счете об интересах потребителей?

Например, сложно однозначно оценить существование оплачиваемых коек в государственной больнице, оказывающей услуги бесплатно. С одной стороны, такая ситуация может рассматриваться как несправедливая, так как граждане, которые имеют деньги, могут «перепрыгнуть» очередь, при этом не платя полную стоимость лечения. Однако, с другой стороны, платные пациенты приносят государственной больнице дополнительные средства, что

важно в условиях ограниченности государственных ресурсов, выделяемых на здравоохранение.

Пока частная медицина в большинстве капиталистических стран развивается только как дополнительная деятельность, то, она может служить средством расширения выбора потребителя и снижения чрезмерного спроса на государственную систему. Но возможна ситуация, когда наиболее требовательные потребители выйдут из государственного сектора, снижая тем самым давление на государство в направлении увеличения расходов на социальную сферу. Это может привести к формированию двухступенчатой системы – высококачественная медицинская помощь для состоятельных и низкокачественное обслуживание в государственной системе для остальных, и в свою очередь, к определенным последствиям, а именно: перераспределению ресурсов от бедных к богатым; росту расходов в крупном частном секторе.

Общие средства на финансирование социальной сферы складываются из двух основных источников:

- коллективные (общественные);
- личные (частные).

Источниками социального благосостояния в обществе могут выступать различные субъекты, а именно сам человек, семья, государство, работодатель/ предприятие, благотворитель. В контексте изменения роли государства, связанного с тем, что его возможности мобилизации ресурсов ограничены, происходит повышение социальной роли других, помимо государства, традиционных субъектов социальной ответственности, например, работодателей.

Достаточно давно обсуждается проблема кризиса государства благосостояния (гл. 1 §1.1) – в условиях последнего экономического кризиса на рубеже 2010-х гг. даже встал вопрос о необходимости смены парадигмы социального развития. Это связано с проблемами в обеспечении финансово-экономической устойчивости государства благосостояния перед лицом демографических изменений и обострения глобальной конкуренции. Повышение общего уровня благосостояния в развитых странах изменяет потребности в социальной поддержке. Однако практика показала, что либеральные меры, хотя и оказались эффективными в решении фискальных проблем государства, создали новые социальные проблемы и привели к росту бедности, в том числе среди работающего населения, социального и экономического неравенства и незащищенности.

Другая тенденция исходит из того, что государство благосостояния представляется собой уже сложившийся институт, имеющий свою инерцию развития, и его участие в решении социальных проблем современного общества необратимо. Социальные расходы скорее не сократились, а стабилизировались, возможно, достигнут

предел перераспределения, и поэтому их уровень следует привести в соответствие с экономическими возможностями.

Государство благосостояния сохранит свою ведущую роль в оказании социальных услуг—оно решает важные социальные проблемы и уже достаточно для этого институционализировано. Однако ставится вопрос о необходимости его реструктуризации на основе подключения других групп в обществе к решению социальных проблем и, соответственно, разделению расходов. При этом исходят из того, что это не снизит общий уровень социальной поддержки в обществе, а наоборот, придаст другим секторам, осознающим свою социальную роль, больше динамизма, и социальные потребности будут удовлетворены более адекватно.

Экономический подход требует эффективного распределения материальных ресурсов для удовлетворения социальных потребностей индивидов. В условиях ограниченных ресурсов, которыми располагает общество, необходимо решить два вопроса, а именно, где брать средства для решения социальных проблем и какая форма имеет преимущества с точки зрения эффективности и справедливости. Это подразумевает движение материальных ресурсов или, точнее, их *перераспределение* в интересах наиболее эффективного использования[190].

Сама идея социальной ответственности появилась, потому что в обществе возникло осознание того, что социальные проблемы человека более эффективно решать коллективно за счет объединения и перераспределения ресурсов и рисков. В современном мире государство благосостояния означает не только собственно государство, а все институты, которые участвуют в решении социальных проблем человека, в том числе семья, работодатели, местные сообщества. Поэтому под государством всеобщего благосостояния все чаще понимают не собственно участие государства в решении социальных проблем, а так называемую *смешанную экономику благосостояния*, объединяющую финансовые и организационные возможностями не только государственных, но и частных, и благотворительных организаций в решении социальных проблем современного общества.

Термин плюралистическая экономика был впервые использован в материалах ОЭСР в 1996 г. для определения экономики, в которой различные стейкхолдеры вносят вклад в создание более богатого и более сплоченного общества. «Взаимное обогащение между

---

[190] При этом следует учитывать и альтернативные издержки (opportunity cost(s), т.е. упущенную выгоду (в частном случае—прибыль, доход) в результате выбора одного из альтернативных вариантов использования ресурсов и, тем самым, отказа от других возможностей.

плюралистичной экономикой и активное понимание общества, основанные на концепции территории, могут рассматриваться как неотъемлемые компоненты более комплексной парадигмы, которая может примирить экономику с обществом»[191].

Плюрализм означает, что благосостояние может поступать из многих источников, и неважно от кого оно исходит, главное, что оно есть. То, что социальные потребности граждан могут быть удовлетворены различными способами, также означает признание различных подходов, ценностей и норм при решении социальных проблем.

Преимущества смешанной экономики благосостояния состоят, прежде всего, в расширении возможности обеспечить удовлетворение разнообразных потребностей населения[192]. Происходит формирование уже не просто государства, а общества благосостояния, где есть место альтруизму и возможности для многих проявить себя. Это подчеркивает важность солидарности и взаимозависимости людей в обществе. Наконец, смешанная экономика благосостояния основана на том, что государство не только не может, но и не должно обеспечивать все благосостояние в обществе.

Однако плюралистичное общество благосостояния может оказаться не в состоянии комплексно отреагировать на существующие потребности. Солидарность может пострадать, так как выделение того, кто входит в сферу ответственности того или иного института, автоматически означает, что другие, не попадающие под это определение, из нее выпадают. Ослабление роли государства может привести к укреплению существующего неравенства, а не к его преодолению, так как сложившиеся сети солидарности достаточно консервативны. Хотя в условиях плюрализма для некоторых групп населения расширяется выбор, может пострадать доступ для бедных[193].

Кризис управления в демократическом капитализме требует изменения роли государства в современном обществе. «Способствующее государство» *(enabling state)* должно не прямо вмешиваться в решение общественных вопросов и непосредственно предоставлять общественные блага и услуги, а создавать условия для развития других альтернатив. Причем отношения между различными сторонами должны строиться на основе *партнерства*, в основе которого лежит признание наличия общих социальных проблем, а партнерство определяется как организационная система принятия решений и их реализации, мобилизующая коалицию интересов вокруг общей

---

[191] OECD. Reconciling Economy and Society: Towards the Plural Economy. OECD, 1996. C. 218.

[192] *Spicker P.* Social Policy: Themes and Approaches. The Policy Press, 2008.

[193] *Saich T.S.* Social Welfare Pluralism and Economic Transition: Pluralism and Integration of Service Delivery. ILO, Geneva, 2002.

проблемы. Роль государства в этих условиях заключается в развитии сотрудничества и обеспечении диалога между сторонами.

Важный вопрос для экономики социальной сферы состоит в том, являются ли социальные расходы *затратами или инвестициями*? По этому поводу также существуют различные точки зрения.

Социальные расходы часто рассматриваются как отвлечение капитала от производства, тормозящее экономическое развитие. При этом утверждается, что социальные проблемы не решаются, бедность остается, причем средние слои получают больше, а бедные – меньше, а государство благосостояния бедным помогает недостаточно, а другим – слишком много. В связи с этим отмечают необходимость сокращения пособий или ужесточения требований к их выплате по ряду социальных программ. Однако предпринятые в рамках такой логики меры оказались эффективными в решении фискальных проблем государства, в переносе нагрузки на частный сектор и на местный уровень, но они создали новые социальные проблемы и привели к росту бедности, социального и экономического неравенства и незащищенности.

В настоящее время противопоставление экономического роста и социальных расходов подвергается пересмотру. Всё более широко признаётся, что социальные расходы могут способствовать экономическому росту и социальному развитию одновременно, выступая как инвестиции в устойчивое развитие. В основе такого подхода лежит теория человеческого капитала, один из основных разработчиков которой Г. Беккер стал лауреатом Нобелевской премии. Социальные программы должны быть организованы таким образом, чтобы минимизировать возможное отрицательное влияние на предложение труда, повысить качество рабочей силы, стимулировать повышение уровня занятости населения. То есть они могут реально стать производительным фактором, способствовать достижению стабильности государства благосостояния и решению социально-экономических проблем. Повышение уровня занятости должно обеспечить рост производительности и, в свою очередь, создать устойчивую финансовую базу для государства благосостояния.

В этой связи получила развитие идея *«государства социальных инвестиций»*. Она подчеркивает три основных момента, а именно: 1) интеграцию экономической и социальной политики; 2) переход от перераспределительного к стимулирующему государству; 3) стимулирование экономики через инвестиции в человеческий капитал. Подход социальных инвестиций пытается сгладить провал неолиберализма 1980-х – начала 1990-х гг., признавая ограниченность чисто рыночных решений и пытаясь интегрировать социальную и экономическую политику, подтверждая важность государствен-

ной политики в корректировании провалов рынка и одновременно достижении позитивных экономических результатов. Как отмечал известный британский социолог А. Гидденс, путем инвестирования в человеческий капитал государство социальных инвестиций может поддержать социальное и экономическое благосостояние общества[194].

Более того, социальное государство должно создать условия для обеспечения гражданам возможностей (*capabilities*) реализовать себя. Адвокатом такого подхода и его идеологом является выдающийся индийский экономист А. Сен, получивший за свои работы в данном направлении Нобелевскую премию по экономике.

Социальные инвестиции следует рассматривать как переход от традиционного пассивного государства, которое фокусировалось на поддержании дохода, к государству, способствующему формированию экономических возможностей и перспектив, связанных с раскрытием потенциала индивида и включением его в рынок труда. Для достижения этих целей необходимы инвестиции в человеческий и социальный капитал, прежде всего в раннее развитие детей и обеспечение ухода, обучение в течение жизни, профессиональную переподготовку, создание рабочих мест и активацию рынка труда через государственно-частное партнерство и развитие добровольческого сектора.

Таким образом, в содержательном плане подход социальных инвестиций подчеркивает важность трех областей государственной политики: человеческий капитал, положение семьи в экономике и отношения в сфере занятости. Новая задача государства состоит не просто в поддержке граждан и семьи с помощью социальных программ, а в активном включении их в рынок труда, стимулировании перехода «от социалки к работе» (*from welfare to work)*.

В результате, социальные инвестиции решают две задачи: модернизации государства благосостояния с тем, чтобы оно лучше защищало население от новых социальных рисков, учитывало изменяющуюся структуру потребностей современного общества, и обеспечения его финансовой и политической устойчивости в условиях развития новой экономики, основанной на знаниях. Поэтому государство благосостояния должно не просто генерировать ответные действия, направленные на компенсацию ущерба, вызванного провалами рынка, социальной неудачей, плохим здоровьем и т.д, а помогать гражданам, семье и обществу адаптироваться к структурным трансформациям – таким, как старение населения, изменение структуры семьи и направлений занятости, изме-

---

[194] *Giddens A.* The Third Way. The renewal of social democracy. Cambridge: Polity Press, 1998.

нение карьерных стратегий и условий труда, усиление культурной диверсификации.

В экономической науке достаточно широко используется аргумент о наличии отрицательной связи между масштабом активности государства и экономическим ростом. Однако данные показывают, что нет необходимости в компромиссе между макроэкономическим развитием, с одной стороны, и размером государства благосостояния, с другой. Так, например, эмпирическое исследование зависимости расходов на социальное обеспечение и экономического роста, с использованием данных 61 страны и панельных данных для 20 индустриально развитых стран, показало, что там, где выявлена зависимость между ними, то она положительная. [195] Пример стран Северной Европы, экономика которых является одной из наиболее конкурентоспособных, показывает, что наличие масштабного общественного сектора не обязательно наносит ущерб конкурентоспособности государства.

Источники финансирования социальной сферы

Источники финансирования социальной сферы можно разделить следующим образом:

- общественные средства, которые включают государственный бюджет и обязательное социальное страхование;
- частные средства, то есть личные средства граждан и частное страхование.

Рассмотрим эти источники более подробно.

2.1. Государственный бюджет

Государственный бюджет является основой государственных финансов, и, соответственно, обладает всеми соответствующими экономическими характеристиками. Государственные финансы – это важная сфера финансовых отношений, которая связана с процессом перераспределения национального дохода для выполнения государством возложенных на него обществом функций, экономической, социальной и политической. По экономической сущности государственные финансы представляют собой денежные отношения, субъектами которых выступают государство, предприятия, организации, учреждения, граждане по поводу формирования финансовых ресурсов в распоряжении государства и их использования на затраты по расширенному производству, нужд обороны и управления. Они служат цели удовлетворения потребностей общества в целом и государственного аппарата в финансовых средствах.

---

[195] *Bellettini G., Ceroni C.B.* Social security expenditure and economic growth: an empirical assessment. Research in Economics, 2000. Vol. 54. Iss. 3, 249–275.

Согласно Бюджетному кодексу РФ, государственный бюджет – это форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. Таким образом, государственный бюджет связан, с одной стороны, с мобилизацией на уровне государства финансовых ресурсов, и с другой стороны их использованием для реализации различных государственных программ.

В соответствии с этим, структура государственного бюджета состоит из доходов и расходов. Их соотношение проводит к дефициту, когда расходы превышают доходы или, наоборот, к профициту, когда доходы превышают расходы.

Государственный бюджет принимается и исполняется в рамках бюджетного процесса. Бюджетный процесс – это регламентированная законом деятельность органов власти и управления по составлению, рассмотрения, утверждению и исполнению бюджета. Проект бюджета ежегодно обсуждается и принимается законодательным органом – парламентом страны, региона или муниципальным собранием. В течение и по завершении финансового года представители исполнительной власти отчитываются о своей деятельности по мобилизации доходов и осуществлению расходов в соответствии с принятым законом о бюджете.

В основе построения бюджетной системы лежит ряд принципов, которые закреплены в Бюджетном Кодексе РФ. Один из важнейших – автономность. Он означает, что бюджеты всех уровней государственной власти и местного самоуправления являются самостоятельными.

Основу средств государственного бюджета составляют **налоги**. На них в среднем приходится около 80% поступлений в государственный бюджет. Согласно бюджетному кодексу РФ под «налогом» понимается обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праву собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований.

Таким образом, две основные характеристики налога – это:

- обязательный характер, то есть налог обязаны уплачивать все, кому это положено по закону. Налог закрепляется через закон, налоговые законы принимаются выборными органами власти квалифицированным большинством.
- безвозмездный характер означает, что при уплате налога не возникает так называемого встречного удовлетворения,

по принципу «ты – мне, я – тебе». Все средства собираются вместе, а потом уже идет их распределение по направлениям расходов. Этим налог отличается от сбора, который можно рассматривать как плату за определенную государственную услугу, например, лицензионный сбор.

Налоговая система и налоговая политика выполняют три основные функции, а именно:

- фискальная, то есть сбор средств для решения государственных задач;
- регулирующая, связанная с влиянием налога на экономическую деятельность и, соответственно, возможность, меняя налог, изменять направления экономической активности граждан и организаций;
- социальная, так как значительные государственные средства идут на социальные цели.

Помимо этого, социальная направленность налогов определяется соблюдением принципов социальной справедливости при построении самой налоговой системы. В связи с этим возникают понятия вертикальной и горизонтальной справедливости. Горизонтальная справедливость подразумевает, что налогоплательщики, имеющие одинаковые экономические возможности, платят одинаковые налоги. Вертикальная справедливость подразумевает, что налогоплательщики, которые имеют различные экономические возможности, платят различные налоги.

И, наконец, необходимо помнить и о налоговых льготах по социальным основаниям. Они включают, во-первых, освобождение от уплаты налогов ряда выплат, – таких, как пенсии, стипендии; во-вторых, предоставление при уплате налога налоговых льгот на ряд расходов социальной направленности, например, оплату медицинской помощи или образования. Так, в 2024 г. в России сумма налогового вычета на обучение детей составила 110 000 руб. на каждого ребенка, а общий лимит социальных вычетов по расходам на лечение, лекарства, ДМС, спорт и свое обучение – 150 000 руб. Социальный налоговый вычет – это сумма, которая вычитается из налогооблагаемой базы в случае, если граждане осуществили расходы на определенные социально значимые цели (например, лечение, обучение, занятия спортом и некоторые другие). Его могут получить граждане, которые выплачивают налоги со своих доходов (НДФЛ).

2.2. Плата за услуги

Плата за услуги – это личные средства, которые граждане тратят на социальные услуги, оплачивая их непосредственно из «сво-

его кармана» в момент получения услуг (или, как еще принято называть, «у источника»). Причем имеются ввиду именно официальные платежи, а не просто «деньги в конверте» как благодарность или взятка.

Плата за услуги может быть внесена как в частные, так и в государственные организации. Однако при ее формировании в частных организациях учитывается прибыль, в то время как в государственных организациях, если плата за услуги и вводится, то она должна отражать только себестоимость услуги и не включать прибыль.

Данная форма финансирования социальной сферы ставит получение той или иной социальной услуги в прямую зависимость от дохода потребителя, его финансовых возможностей. Именно поэтому Всемирная организация здравоохранения признала плату граждан «из кармана» за медицинские услуги наименее справедливым механизмом их оплаты.

Помимо платы за услуги, которая подразумевает полную компенсацию ее стоимости, возможно введение со-платежей. Это определенная плата, обычно фиксированная, которую потребитель вносит как часть оплаты соответствующей услуги, например, за каждый визит к врачу или выписанный рецепт. При этом со-платеж не покрывает полностью стоимости полученной услуги.

Для обоснования введения со-платежей, как и платы за услуги в государственных организациях социального сектора, используют два основных аргумента. Первое, это позволяет получить дополнительные средства для социальной сферы; второе, ведет к определенному рационированию потребления, так как предполагается, что человек будет обращаться за помощью только тогда, когда она ему действительно нужна. Однако эксперты приводят и контраргументы. Введение со-платежей может потребовать значительных финансовых и административных ресурсов, что может нивелировать полученную от этого финансовую выгоду. Граждане же станут обращаться за помощью, когда проблема уже запущена и для ее решения может потребоваться больше ресурсов, чем если бы необходимые меры были приняты сразу.

При этом важно учитывать, что даже состоятельные граждане не всегда *a priori* предпочитают платить за услуги. В развитых странах важную роль в формировании стратегий развития социальной сферы играет средний класс. Государство стремится учесть его интересы, а средний класс пока голосует за государство своего благосостояния, за его активное участие в обеспечении социальных потребностей населения. В этих условиях магистральной линией развития социальной политики во многих развитых странах становится не просто обеспечение минимальных социальных стандар-

тов, направленных на поддержание уровня благосостояния бедных, а обеспечение высокого социального качества жизни для всего населения[196].

2.3. Благотворительность

Благотворительность представляет собой добровольный вклад граждан и организаций в решение той или иной социальной проблемы. Ее основой является дарение – ситуация, когда граждане добровольно отдают принадлежащие им ресурсы с тем, чтобы нуждающимся была оказана необходимая помощь.

Дарения могут принимать различные формы: денежную, натуральную и личную (затраты времени, использование опыта и знаний). Они могут осуществляться как непосредственно человеком, так и через специальные организации. В свою очередь, благотворителями могут быть и индивиды, и организации, как государственные, так и частные, в зависимости от законодательства той или иной страны. Причем благотворители, или доноры, вправе определять достаточно жесткие условия распоряжения своими средствами, и они обязательны для принимающей стороны.

Принято считать, что одним из стимулов развития благотворительности являются налоговые льготы. Однако точных эмпирических доказательств этому найти сложно. Можно предположить, что связь налоговых льгот и размера пожертвований более сложная и в значительной степени определяется не просто размером, но и конкретной организацией системы предоставления налоговых льгот.

При этом данные показывают, что важную роль в развитии благотворительности играют частные лица, в то время как доля пожертвований в прибыли или продажах бизнеса весьма скромная. Так, в США доля дарений в прибыли до уплаты налогов колеблется, но в очень незначительных пределах, в среднем около 1–2%. Следует отметить, что некоторые компании выделяют на благотворительность специально закрепленную сумму, обычно долю прибыли (например, Google – 1% прибыли, RealNetworks – 5% прибыли).

Пожертвование важно для дарителя как способ выразить свою гражданскую позицию и получить удовлетворение, особенно если оно связано с личной вовлеченностью. Сторонники добровольной помощи настаивают, что она поддерживает инновации и заполняет пробелы в системе социальной защиты, не заполненные

---

[196] *Григорьева Н.С.* К вопросу о понимании современной европейской социальной политики: от минимальных стандартов к социальному качеству. Материалы научного семинара «Проблемы современного государственного управления в России». Выпуск 7(12). М.: Научный эксперт, 2007.

государством. Однако дарения нельзя однозначно рассматривать как эффективную и устойчивую форму финансирования социальной сферы.

Дарение как подачка. Благотворительность не может стать основным способом решения ряда социальных проблем современного общества, например, ликвидации бедности, так как они вызываются рядом социальных и экономических причин, преодоление которых часто требует системных и комплексных мер, а не одноразовых акций. Дарение бедным может рассматриваться как подачка со стороны богатых людей, что вызывает этические вопросы.

Дарение и «заслуженность». Достаточно часто в рамках благотворительности рассуждают о том, что она поощряет бездействие со стороны получателей, в результате последние не стремятся что либо предпринять для улучшения своего положения. Поэтому нужно следить, кому и сколько давать, прежде всего, тем, кто это заслуживает. Однако возникает проблема критериев такой заслуженности, которые могут отличаться в зависимости от преференций благотворителя.

Дарение и статус. Обычно те, кто дарит, повышают свой общественный статус, а те, кто получают помощь, оказываются в субординирующей позиции, у них может возникнуть чувство зависимости и обязанности. Поэтому чем дальше даритель от получателя, и соответственно, связь между ними, тем меньше стигматизация последнего. Но анонимное дарение имеет свои недостатки, так как многим благотворителям нужно более активное участие, они хотят знать, как потрачены их деньги.

Дарение и проблема безбилетника. В экономической теории проблема безбилетника (*free rider problem*) достаточно часто возникает при анализе целого ряда ситуаций, особенно в случае производства и потребления общественных товаров в силу их особых свойств, отмеченных выше. Безбилетниками называют граждан, которые потребляют общественных ресурсов больше, чем это соответствовало бы их справедливому вкладу или, наоборот, вносят в их производство меньше, чем их справедливая доля. Главное, что в результате принципиальной возможности такого поведения происходит переили недопроизводство данного товара, или чрезмерное использование ресурсов общего пользования.

Применительно к благотворительности проблема безбилетника может быть интерпретирована следующим образом. Если бы каждый гражданин был уверен, что все одинаково щедры, то тогда все граждане дарили бы, думая, что так поступают все остальные. Однако в личных интересах каждого уклониться от дарения, в надежде, что это сделают другие. Такой подход, безусловно, распространяет-

ся и на поведение организации. В результате вполне возможна ситуация, когда у той или иной благотворительной программы просто не будет достаточно средств для поддержания ее деятельности.

Дарение и неравенство. Дарения имеют тенденцию к неравномерному распределению в обществе. Так, если у состоятельного человека есть ребенок-инвалид, то он, скорее всего, будет поддерживать услуги для таких детей, независимо от того, сколько детей в них нуждается и существуют ли в данной области хорошие государственные службы. В результате может возникнуть ситуация, когда дарения или будут концентрироваться на одном направлении, или дублировать хорошо организованное государственное обслуживание, а не поступать в те области, где действительно необходимы дополнительные ресурсы.

Дарение и устойчивость финансирования. Дарение является достаточно нестабильным источником финансирования, на его размер оказывают влияние экономический цикл и такие факторы, как мода и реклама. Это затрудняет обеспечение устойчивости и постоянства помощи, оказываемой через благотворительность.

Таким образом, благотворительность носит добровольный, односторонний и часто разовый характер, положительные и отрицательные стороны этого явления хорошо известны и описаны в литературе, в том числе и художественной. Благотворительность следует рассматривать как частное проявление социальной ответственности отдельных граждан или организаций, что в современных условиях не может стать основой долгосрочной стратегии социального развития общества и решения социальных проблем на устойчивой основе.

2.4. Международная помощь

Традиционно институты социального благосостояния имеют национальное происхождение, однако глобализация усиливает международное влияние на решение национальных социальных проблем. Вместе с тем, многие социальные проблемы приобретают глобальный характер и требуют для своего решения международных усилий. Именно в этом контексте обычно рассматриваются место и роль международной помощи в формировании национальной социальной политики.

Международная помощь может предоставляться на государственном уровне (отдельными иностранными государствами или их обьединениями) и международными организациями (межгосударственными или частными); она может быть как безвозмездной (по типу благотворительности), так и возмездной (в форме кредитов).

Международная помощь в решении социальных проблем в настоящее время рассматривается с точки зрения идеи развития. Ее концептуальной основой является принятая Генеральной Ассамблеей ООН резолюция «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года», которая зафиксировала 17 целей в области устойчивого развития, призванных обеспечить устойчивый, всеохватный и поступательный рост, социальную интеграцию, сохранение и укрепление здоровья граждан и защиту окружающей среды.

Особого внимания заслуживает деятельность значительного числа международных организаций как межгосударственных, так и неправительственных, в той или иной степени связанная с решением социальных проблем. Среди наиболее влиятельных межгосударственных организаций следует отметить структуры системы ООН, Международную организацию труда (МОТ), Мировой Банк (МБ), Международный Валютный Фонд (МВФ), различные организации, созданные, особенно за последние годы, в рамках Европейского Союза (ЕС) и т.д. Деятельность этих организаций, безусловно, важна, но оценивается неоднозначно. Это связано с несколькими проблемами, которые будут рассмотрены ниже.

Во-первых, результативность международного сотрудничества. Международные усилия далеко не всегда эффективны. В современных условиях выделение дополнительных средств достаточно проблематично, поэтому приоритет отдается таким формам работы, которые при небольших затратах позволили бы достигать существенных результатов. Это объективно приводит к тому, что выбираются более быстрые пути достижения заявленных целей, зачастую в ущерб обеспечению постоянства и преемственности: многие социальные проекты международных организаций прекращают существование, когда лишаются материальной поддержки, национальные правительства далеко не всегда выражают готовность их поддержать.

Популярное представление о том, что международная помощь другим странам, особенно развивающимся – это альтруистическая деятельность, которая якобы выкачивает ресурсы из развитых стран-благодетелей, были развеяны рядом исследований, которые показали, что страны-доноры тоже получают от этого значительную выгоду. Например, займы подразумевают выплату процентов; одним из условий ставится приобретение товаров и услуг из стран-доноров; значительные средства выделяются на оплату услуг консультантов и т.д.

Во-вторых, так называемая обусловленность помощи. В обмен на финансовую поддержку страны-заемщики соглашаются реали-

зовать пакет обязательных реформ или условий, которые обычно имеют политически определенные приоритеты, выходящие за рамки получения прибыли, включая экономическое развитие, сокращение бедности, финансирование инфраструктуры, расширение образования и другие подобные цели. Здесь следует отметить программы кредитования Международного валютного фонда (МВФ) странам, испытывающим экономические трудности. Реформы проводятся поэтапно в течение одного или нескольких лет, а выполнение условий оценивается на регулярной основе, определяя дальнейшее выделение средств.

До 1980-х годов условия обусловленности, в первую очередь, требовали реформ налогово-бюджетной и денежно-кредитной политики, а также корректировки обменного курса с целью достижения устойчивого платежного баланса. В середине 1980-х годов МВФ расширил условия, чтобы добиться «структурной корректировки». Этот новый подход продвигал четыре основных типа реформ: стабилизацию, либерализацию, дерегулирование и приватизацию. Международные финансовые организации выделяют значительные средства на проекты развития в области здравоохранения, образования, развития местной среды и борьбы с бедностью. Вместе с тем, у этих организаций есть своя позиция по вопросу о том, как должна развиваться социальная сфера, и многие кредиты МБ имеют политическую подоплеку, т.е. выдаются при условии реализации определенной политики. В частности, Мировой Банк исходит из того, что государственная система благосостояния малоэффективна и выступает за развитие частного сектора в социальной сфере. Эти политические условия оказали существенное влияние на социально-экономическое развитие стран-заемщиков.

Таким образом, речь идет о навязывании решений, не соответствующих реалиям принимающей страны. Как показывает практика в социальной сфере, акцент на распространении западных подходов в странах с другими социально-экономическими и культурными характеристиками часто приводит к негативным последствиям и, в свою очередь, подрывает международное сотрудничество. Такая ситуация имеет более глубокие корни в системе неравенства, сложившейся в мире. На сегодняшний день международная помощь связана с неравным обменом, а потому неизбежно воспроизводит интересы сильнейших стран и поддерживаемых ими международных организаций.

Хотя использование «неправильных подходов» можно отнести к влиянию западных стран и международных организаций, нельзя однозначно утверждать, что это результат специальной политики подчинения других стран. Социальное государство, сложивше-

еся в ряде развитых стран, рассматривалось как идеал, к которому другие страны должны стремиться. В настоящее время вопросы необходимости привязки социальных программ к местным условиям обсуждаются достаточно широко, но одноканальный обмен все еще сохраняется, и национальное разнообразие мало учитывается в программах международной помощи. Важную роль в этом играют коммерческие соображения. Подъем частного сектора в социальной сфере развитых стран создал новые возможности для экспорта услуг с целью получения прибыли в других странах. Многие страны принимают позицию международных финансовых организаций и выстраивают свою социальную политику в соответствии с их рекомендациями.

По данным мониторинга МВФ, с 1980 г. было зафиксировано 359 условий по социальной политике, которые включили изменения в различных областях социальной политики (здравоохранение, жилье, образование и т.д.), носящие ограничительный (например, введение платы за пользование услугами, закрытие больниц или школ и т.д.) или нейтральный (например, соглашение со Всемирным банком о плане) характер; условиями объяснялось повышение цен или отмена потребительских субсидий на продукты питания, воду, общественный транспорт или другие товары первой необходимости (имеется ввиду электричество и газ только в тех случаях, когда они явно ориентированы на домохозяйства); реструктуризация министерств здравоохранения, образования и т.д.; изменения в социальной политике, которые содержат как ограничительные, так и перераспределительные меры или носят двусмысленный характер. (Источник: https://imfmonitor.org/conditionality/)

Россия активно участвует в программах международной помощи, прежде всего взаимодействуя со специализированными организациями системы ООН и другими международными институтами и объединениями. Это, прежде всего, содействие международному развитию путем взаимодействия с международными организациями и объединениями и помощи другим государствам на двухсторонней основе; сотрудничество с международными институтами развития, включая институты развития с участием РФ и суверенные проекты институтов развития в РФ.

В 2014 г. Указом Президента Российской Федерации от 20 апреля № 259 была принята Концепция государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию, которая была скорректирована в 2023 г. Она определяет базовые принципы, цели и задачи деятельности РФ в области оказания международной помощи другим странам. В частности, концепция закрепляет, что «Российская Федерация рассматривает содействие международному развитию в качестве одного из эф-

фективных механизмов решения глобальных и региональных проблем, противодействия новым вызовам и угрозам, обеспечения своих национальных интересов. Руководствуясь накопленным положительным опытом оказания помощи развивающимся государствам, Российская Федерация продолжит участвовать в апробированных форматах многостороннего сотрудничества в сфере содействия международному развитию. Наряду с этим, Россия намерена и дальше наращивать собственный потенциал в сфере оказания помощи, используя его для реализации адресные двусторонние программы содействия международному развитию.»

Страхование в социальной сфере

Страхование следует рассматривать как конкретный механизм мобилизации ресурсов на социальные цели, а именно объединение рисков на основе предоплаты.

Сущность страхования состоит в компенсации риска материальных потерь с помощью распределения его негативных последствий между большим количеством участников, подверженных данному риску, за счет средств страховых фондов, формируемых из взносов заинтересованных физических и юридических лиц. К основным экономическим признакам страховых отношений можно отнести 1) передачу риска другому лицу, 2) возмездность, предполагающую уплату страховых взносов за принятые риски, 3) ограниченный перечень рисков, подчиняющийся статистически вероятным распределением убытков, 4) замкнутый характер распределения убытков (выплаты получают только участники страхования), 5) эквивалентность между страховыми взносами и страховыми выплатами, 6) сочетание индивидуальных и групповых интересов страхователей, 7) наличие специальных организаций, созданных в целях страхования.

Основой возникновения страховых отношений является риск, которому присущи два основных свойства – вероятность наступления и связанный с ним ущерб. Риски могут быть классифицированы по различным признакам: по классу объектов, которым они угрожают, по причинам их возникновения, по возможности влияния на риски, в зависимости от источника опасности, по тому, можно ли их застраховать или нет (страховые и нестраховые).

Социальное страхование занимается социальными рисками, то есть массовыми и признаваемыми обществом рисками материальной необеспеченности прежде всего лиц наемного труда (в отдельных случаях самозанятых и других категорий населения) в результате болезни, несчастного случая, старости, рождения ребенка, потери работы. Особенность данных рисков состоит в том, что они

охватывают большие группы населения, имеют серьезные социальные последствия не только для отдельных лиц, но и для общества, и сложность эффективного индивидуального контроля за ними.

Риск материальной необеспеченности носит, на первый взгляд, частный характер, и защита от него должна быть личным делом отдельного работника. В то же время, когда отдельные виды деятельности фактически реализуются как звенья совокупного общественного труда, риски, связанные с жизнедеятельностью индивида, приобретают общественный характер, в воспроизводстве рабочей силы заинтересованы и сами работники, и работодатели. Работник заинтересован в обеспечении своего существования в период вынужденной нетрудоспособности и потери заработка, работодатель заинтересован в поддержании физического и профессионального уровня работника, недопущения его деградации в этот период. Важнейшие виды социальных рисков, ведущие к потере трудоспособности, жизни и дохода, традиционно предполагают болезнь, инвалидность, производственные травмы и профессиональные заболевания, несчастные случаи, материнство, безработицу, старость, смерть кормильца.

При анализе финансирования социальной сферы необходимо различать *социальную и частную модели страхования*, которые имеют принципиальные различия. Когда речь идет о социальном страховании, имеют ввиду обязательное по закону участие граждан или организаций. Оно направлено на покрытие социальных рисков, которые общество признает важными. Однако существует еще и добровольное частное страхование, отличительной особенностью которого является добровольное участие. Страхование по месту работы – если это не предусмотрено законом – относиться именно к такому виду страхования. При этом добровольное частное страхование, например, медицинское или пенсионное, может развиваться как дополнительное или замещающее по отношению к обязательному социальному страхованию. Так, например, в Германии и некоторых других странах граждане, чей доход превышает определенный уровень, не подлежат обязательному медицинскому страхованию и страхуются по частной схеме.

Важное отличие состоит в том, что специфика обязательного социального страхования в плане характера рисков и степени перераспределения/уровня охвата (обычно это практически все населения страны) приводит к тому, что в системе социального страхования возможен и происходит разрыв между страховыми взносами и уровнем риска. Взносы определяются не вероятностью наступления риска, а уровнем дохода плательщика.

В свою очередь, частное страхование подразделяется на индивидуальное и коллективное (групповое). Основное отличие заключа-

ется в размере страховых взносов: для группового страхования они обычно меньше, так как в группе риски распределятся между большим числом участников, и их переговорная сила повышается. Это часто становится важным аргументом для развития страховых планов по месту работы.

Частное страхование в социальной сфере, прежде всего в здравоохранении, порождает ряд проблем, например, в финансировании возникает третья сторона (страховая компания), которая, по существу, действует как посредник между потребителем и производителем. В такой ситуации, когда потребитель защищен, его поведение может измениться в сторону увеличения потребления услуг. В результате растет спрос, и, соответственно, затраты и потребителей, и производителей. Этот феномен получил название моральный риск или риск недобросовестного поведения (*moral hazard*). Ситуация снятия сливок возникает, когда частная страховая компания страхует только заведомо выгодных для нее клиентов, например, в медицинском страховании это молодые люди, которые объективно являются более здоровыми и реже болеют.

В России в постсоветский период система обязательного социального страхования стала формироваться в 1990-е годы, когда были созданы четыре внебюджетных социальных фонда, а именно Пенсионный фонд, Фонд занятости, Фонд социального страхования и фонды обязательного медицинского страхования (см. табл. 1).

Таблица 1

Фонды социального страхования в России

Фонд	Надзор*	Функции	Источники финансирования
Пенсионный фонд РФ (ПФ)	Министерство труда и социальной защиты	Пенсии по старости, инвалидности и социальные пенсии	Работодатель – 22% фонда зарплаты Региональный бюджет – доплата неработающим пенсионерам до минимального уровня в регионе
Фонд социального страхования РФ (ФСС)	Министерство труда и социальной защиты	Пособия матерям, пособия по болезни, отдых	Работодатель – 5,4% фонда зарплаты
Фонды обязательного медицинского страхования (фонды ОМС)	Министерство здравоохранения	Оказание медицинских услуг	За работающее население – работодатель, 5,1% фонда зарплаты За неработающее население – региональные бюджеты, – по специальной формуле с учетом специфики региона

Окончание табл. 1

Фонд	Надзор*	Функции	Источники финансирования
Фонд занятости**	Министерство труда и социального развития	Пособия по безработице, переподготовка и поиск работы	Работодатель – 2% фонда зарплаты

* В 1996 г. Министерством социальной защиты было объединено с Министерством труда и Федеральной службой занятости и стало называться Министерством труда и социального развития. В 2004 г. данное Министерство было объединено с Министерством здравоохранения, и было образовано Министерство здравоохранения и социального развития. Позднее, в 2012 году, Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации было реформировано и разделено на Министерство здравоохранения Российской Федерации и Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации.

** С 01.01.2001 г. Фонд занятости был упразднен, а пособия по безработице выплачиваются из бюджета.

Отличительная черта внебюджетных социальных фондов состоит в том, что они создавались как независимые финансово-кредитные учреждения. Аккумулированные в них средства отделены от бюджета и имеют целевой характер, то есть предназначены на строго определенные социальные цели (см. табл. 1). Бюджет и тарифы взносов, так же, как и отчеты фондов, утверждаются ежегодно ГД РФ.

Необходимо отметить особенность фондов обязательного медицинского страхования (ОМС). Они включают федеральный фонд ОМС и территориальные фонды ОМС, которые рассматриваются как самостоятельные организации, хотя, безусловно, между ними существуют тесные взаимосвязи, в том числе в плане сбора и распределения средств и методологической поддержки. Именно поэтому применительно к обязательному медицинскому страхованию принято говорить во множественном числе, именно о фондах ОМС.

Основой для начисления взносов стал фонд оплаты труда, причем взносы уплачиваются только работодателями, работники от этого освобождены[197]. Первоначально, они составили в Пенсионный фонд – 28% фонда зарплаты, ФСС – 5,4% фонда оплаты труда. Особенность фондов ОМС состояла в том, что помимо 3,6% фонда оплаты труда, выплачиваемых работодателями за работающее население, данные фонды собирали взносы за неработающее население с региональных бюджетов, которые последние опреде-

[197] Первоначально работники платили 2% в пенсионный фонд, но эта практика была быстро прекращена. В настоящий момент работники не выплачивают взносы с заработной платы в фонды обязательного социального страхования.

ляли самостоятельно. Фонды сами собирали поступления, отдельно каждый по своим платежам.

В 2001 г. порядок уплаты и размеры взносов в фонды были изменены. Был введен единый социальный налог (ЕСН), который объединил взносы, уплачиваемые в государственные внебюджетные фонды: пенсионный, социального страхования и ОМС. Это внесло существенные изменения в работу фондов, так как ЕСН собирался органами налоговой службы.

Таблица 2

Базовые ставки ЕСН и их распределение по фондам

	Федеральный бюджет	ФСС	Фонды ОМС		Итого
			ФФОМС	ТФОМС	
2001	28,0%	4,0%	0,2%	3,4%	35,6%
2006	20,0%	3,2%	0,8%	2,0%	26,0%

Результатом такого нововведения стало снижение общей налоговой нагрузки на работодателей – если по старой схеме она составляла около 40%, то по новой системе снизилась до 35,6% в 2001 г. и 26% в 2006 г. Более того, была введена регрессивная шкала, когда ставка налога уменьшается при увеличении фонда заработной платы на одного работника: при выплатах до 280 000 руб. в год 26%; при выплатах от 280 001 до 600 000 руб. в год – 72 800 руб. + 10% с суммы, превышающей 280 000 руб.; при выплатах свыше 600 000 руб. – 104 800+2% с суммы, превышающей 600 000 руб.

В 2011 г. система взносов в социальные фонды опять была изменена. ЕСН был заменен страховыми взносами на обязательное пенсионное, медицинское и социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством. Совокупная величина страховых тарифов с 1 января 2011 г. составила 34% (ПФР – 26%; ФСС РФ – 2,9%; ФФОМС – 2,1%; ТФОМС – 3%). Регрессивные ставки заменены положением, согласно которому с сумм, превышающих 415 000 руб. нарастающим итогом с начала расчетного периода, страховые взносы не будут взиматься. Предельная величина базы для начисления страховых взносов подлежит ежегодной индексации в соответствии с ростом средней заработной платы в РФ.

В 2023 г. в организации финансирования соцстраха произошли существенные изменения. В соответствии с Федеральным законом от 14.07.2022 № 236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации» Пенсионный фонд и Фонд социального страхования были объединены в один Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации – Социальный

фонд (СФР). Функции и полномочия учредителя СФР осуществляет Правительство Российской Федерации.

В пользу такого решения было предложено несколько аргументов. Прежде всего, это повышение качества обслуживания граждан, упрощение процедуры оформления выплат, расширение категории граждан, обеспеченных социальным страхованием. Благодаря объединению все услуги по линии ПФР и ФСС теперь можно получить в одном месте, что позволяет существенно упростить порядок получения выплат. При этом создается единая база данных о гражданах, которым необходима социальная поддержка, в результате сокращаются сроки ожидания выплат. Объединение также позволит облегчить цифровизацию и расширит спектр услуг, которые можно полностью получить онлайн, без непосредственного обращения в СФР.

Отмечается снижение административной нагрузки на бизнес, так как работодатели вносят все взносы одним платежом на основании единой формы отчетности.

Важно, что сохраняется преемственность всех выплат, услуг и обязательств, которые входили в компетенции Пенсионного фонда и ФСС, а именно:

- страховые пенсии по старости, по инвалидности, по потере кормильца;
- государственное пенсионное обеспечение (социальные пенсии по старости, по инвалидности, по потере кормильца, пенсии военнослужащим, ветеранам войны, госслужащим, чернобыльцам, летчикам, космонавтам и т.д.);
- пенсионные накопления (накопительная пенсия, срочная выплата, единовременная выплата) – формирование и инвестирование;
- федеральная социальная доплата к пенсии до прожиточного минимума пенсионера;
- социальные выплаты ветеранам, инвалидам и другим гражданам, имеющим право на федеральные социальные льготы;
- средства материнского капитала – оформление сертификата и направление средств на выбранные цели;
- выплаты военнослужащим и членам их семей;
- меры поддержки пострадавшим от радиации;
- компенсация проезда к месту отдыха и обратно для пенсионеров-северян;
- компенсация переезда из районов Крайнего Севера для пенсионеров-северян;
- компенсация инвалидам стоимости полиса ОСАГО;
- меры поддержки реабилитированным жертвам политических репрессий;

- пособия по временной нетрудоспособности (больничные);
- пособия по беременности и родам;
- пособия по уходу за ребенком до 1,5 лет для работающих граждан;
- пособие по уходу за ребенком до 1,5 лет для неработающих граждан;
- единовременные и регулярные выплаты пострадавшим на производстве и членам их семей;
- родовые сертификаты;
- технические средства реабилитации;
- путевки на курортно-санаторное лечение для льготных категорий граждан;
- оплачиваемый проезд к месту лечения и обратно;
- выплаты за работу с пациентами с COVID-19 медицинским работникам;
- выплаты за работы в сменном режиме работникам социальных учреждений стационарного типа.

Объединение фондов позволит не только защитить все закрепленные и действующие права работников, оформленных по трудовому договору, но и расширить категории граждан, обеспеченных социальным страхованием. Раньше на сотрудников, работающих по гражданско-правовому договору, распространялось только пенсионное и медицинское страхование. СФР будет администрировать и новое единое пособие на детей и беременных женщин.

В 2024 году общий тариф страховых выплат в СФР составил 30%. Однако следует отметить два момента при начислении взносов на соцстрах, которые применялись и ранее.

1. В данной главе представлены общие, базовые ставки взносов. Однако существуют категории плательщиков, которые выплачивают взносы по другим, обычно пониженным ставкам. Они указываются в соответствующих нормативных документах и зависят от вида деятельности или географического расположения организации. Ранее система таких преференций была довольно сложной, но с образованием СФР она была упрощена и теперь включает всего три пониженных ставки взносов: 15%, 7,6% и 0%.

2. Сохранилась такая особенность российской системы социального страхования, как установление порога заработной платы, выше которого применяются другие ставки начисления взносов, так называемая предельная база, которая считается нарастающим итогом с начала года. Когда совокупный годовой доход работника превышает порог базы – взносы нужно платить по другой, уменьшенной ставке. Пока социальные фонды работали самостоятельно, то были разными и предельные базы, а сейчас установлен общий порог для взносов в СФР, и он определяется (индексируется) каждый год.

В 2024 г. размер порогового значения заработной платы работника для начисления базовой ставки в 30% в СФР составил 2 225 000 рублей (постановление Правительства РФ № 1883 от 10.11.2023). Заработная плата сверх этой суммы облагается по ставке 15%.

Страховой взнос в СФР распределяется следующим образом: 72,8% – на обязательное пенсионное страхование (ОПС); 8,9% – на социальное страхование для выплат по временной нетрудоспособности и в связи с материнством (СС); 18,3% – на обязательное медицинское страхование в бюджет ФОМС (ст. 1 Закона № 264-ФЗ от 14.07.2022).

Помимо вышеуказанного, работодатели обязаны платить отчисления на страхование работников от травматизма, тарифы которых утверждаются ежегодно отдельным законом. Тариф зависит от класса профессионального риска, который, в свою очередь, зависит от основного вида деятельности компании и составляют от 0,2% для класса 1 до 8,5% для класса XXXII. При этом по взносам на травматизм предельная база заработной платы не установлена.

Бюджетный федерализм в социальной сфере

Бюджетный федерализм – это устройство бюджетной системы государства, при котором каждый из уровней государственной власти располагает собственным бюджетом и действует в пределах бюджетных полномочий, закрепленных в соответствующем законодательстве. Важность этой проблемы привела к тому, что данный термин часто употребляется в отношении не только федеративных, но и унитарных государств, так как они также сталкиваются с необходимостью разделения финансовых полномочий между различными уровнями власти. Российская Федерация является одной из крупнейших федераций в мире и по территории, и по численности населения, и по этническому составу. Поэтому формирование модели бюджетного федерализма, учитывающей ее исторические, социальные, экономические и национальные особенности, имеет особое значение.

Основные принципы бюджетного федерализма закреплены в Бюджетном кодексе РФ и включают единство бюджетной системы; разграничение доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы РФ; самостоятельность бюджетов; равенство бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований; полнота отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов; сбалансированность бюджета; эффективность использования бюджетных средств; общее (совокупное) покрытие расходов бюджетов; прозрачность (открытость); достоверность бюджета;

адресность и целевой характер бюджетных средств; подведомственность расходов бюджетов; единство кассы.

Следует подчеркнуть, что в настоящее время в России бюджетная система строится на основе принципа автономности, то есть бюджеты субъектов федерации отделены от федерального бюджета, который включает только средства, которыми распоряжается федеральное правительство. При этом консолидированный бюджет является расчетной категорией, сводом бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами и показывает общий объём средств, которыми располагает бюджетная система на уровне федерации или отдельного региона.

Сущность бюджетного федерализма определяется следующими моментами:

- законодательное разграничение предметов ведения и расходных полномочий между всеми уровнями власти;
- законодательное разграничение доходов для реализации возложенных на них полномочий;
- сглаживание вертикальных и горизонтальных дисбалансов в бюджетной системе для достижения определенных стандартов потребления общественных услуг на всей территории страны.

Одна из важнейших проблем бюджетного федерализма состоит в том, что необходимо найти способы наиболее эффективного распределения обязанностей и, соответственно, ресурсов, между различными уровнями федерации с учетом необходимости удовлетворения социальных потребностей граждан. Для этого нужно определить, на каком уровне государственной власти рассматриваемая проблема может быть решена наиболее успешно.

Принять оптимальное решение в такой ситуации непросто. С одной стороны, чем больше роль федерации, тем более единообразные услуги предоставляются гражданам страны. С другой стороны, чем больше полномочий у регионов, тем лучше можно учесть местные условия, потребности граждан, проживающих на данной территории. Однако возможности у регионов разные, поэтому часто возникает финансовое несоответствие между необходимостью местных общественных расходов и способностью территорий получать необходимые для их финансирования доходы. Поэтому возникает необходимость бюджетного выравнивания, то есть обеспечения сбалансированности возможностей и обязательств бюджета. Вертикальное выравнивание подразумевает перераспределение финансовых ресурсов между бюджетами различных уровней, а горизонтальное выравнивание – между бюджетами одного уровня (регионами).

Для социальной сферы формирование отношений в рамках бюджетного федерализма особенно важно, так как в России существенное социально-экономическое неравенство между регионами приводит к различиям в объеме и качестве социальных услуг, получаемых населением. Это требует перераспределения ресурсов в рамках федерации для выравнивания доступа граждан к основным социальным гарантиям вне зависимости от места их проживания.

Каждому гражданину России государством обеспечивается определенный набор гарантий или общественных благ в социальной сфере (образование, охрана здоровья, обеспечение по старости и нетрудоспособности и т.д.). Его стоимость, а значит и количество общественных (бюджетных) услуг, которое может получить гражданин, определяется уровнем подушевой бюджетной обеспеченности, то есть величиной расходов бюджетной системы на одного человека.

Регионы в России существенно отличаются по своему доходному потенциалу, то есть способности мобилизовать налоговые поступления. Поэтому для того, чтобы предоставить любому гражданину страны, независимо от места жительства, сопоставимый набор социальных услуг за счет бюджета, возникает необходимость выравнивания уровней бюджетной обеспеченности бюджетов различных уровней. Для этого используются различные механизмы, а именно:

- регулирующие налоги, то есть полученные средства поступают одновременно в бюджеты разных уровней в определённой пропорции, в соответствии с бюджетным законодательством.
- межбюджетные трансферы, которые включают
  - *дотации* – предоставляются без определения конкретной цели их использования;
  - *субвенции* – предоставляются на финансирование переданных полномочий;
  - *субсидии* – предоставляются на условиях долевого софинансирования расходов других бюджетов;
  - иные межбюджетные трансферты бюджетам субъектов РФ; межбюджетные трансферты бюджетам государственных внебюджетных фондов.

Важным элементом бюджетного федерализма являются методики формирования межбюджетных трансферов. Они призваны обеспечить объективность распределения средств в бюджетной системе РФ в зависимости от реальных потребностей регионов в финансовых ресурсах для решения социальных проблем, прозрачность и предсказуемость планирования межбюджетных трансфертов. Такие методики разрабатываются и корректируются с учетом

ряда параметров социально-экономического развития регионов, в том числе численности и половозрастной структуры населения, условий экономического развития и уровня налогового потенциала регионов и т.д.

Межбюджетные трансферты могут иметь как общий, так и целевой характер. Среди первых следует отметить дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ и муниципальных образований в соответствии с единой методикой, утверждаемой Правительством Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного Кодекса с целью обеспечить равный доступ граждан к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям. Они предоставляются субъектам РФ, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровня, установленного в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ определяется как соотношение между расчетными налоговыми доходами на одного жителя, которые могут быть получены консолидированным бюджетом субъекта РФ, исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы (налогового потенциала), и аналогичным показателем в среднем по консолидированным бюджетам субъектов РФ с учетом структуры населения, социально-экономических, географических, климатических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления одного и того же объема бюджетных услуг в расчете на одного жителя.

В федеральном бюджете РФ предусмотрен ряд субсидий бюджетам субъектов РФ, предоставляемых в целях софинансирования выполнения полномочий органов государственной власти субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления, например, субсидии на софинансирование расходов, связанных с оказанием государственной социальной помощи на основании социального контракта отдельным категориям граждан, на создание системы долговременного ухода за гражданами пожилого возраста и инвалидами, развитие паллиативной помощи и т.д. из федерального бюджета регионам предоставляются субвенции на осуществление переданного полномочия РФ по осуществлению ежегодной денежной выплаты лицам, награжденным нагрудным знаком «Почетный донор России»; на выплату государственного единовременного пособия и ежемесячной денежной компенсации гражданам при возникновении поствакцинальных осложнений в соответствии с Федеральным законом от 17 сентября 1998 г. № 157-ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней».

В зависимости от целей и условий социально-экономического развития в РФ для предоставления финансовой помощи регио-

нам из федерального бюджета в его составе формировались различные фонды. Возможно формирование бюджетных фондов и на региональном уровне.

Фонд компенсаций был образован в 2001 г. с целью предоставления региональным бюджетам субвенций на реализацию федеральных законов, предусматривающих социальные выплаты (пособия) или льготы отдельным категориям населения. Это так называемые федеральные мандаты – расходные обязательства, возложенные на региональные бюджеты федеральными законами «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», «О ветеранах» и «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», и др. Средства из этого фонда выделялись всем регионам, вне зависимости от их уровня бюджетной обеспеченности, в соответствии с единой для соответствующего вида субвенций методикой, утверждаемой Правительством РФ.

Фонд софинансирования социальных расходов был создан в составе федерального бюджета в 2002 г. с тем, чтобы компенсировать расходы региональных бюджетов на перевод в денежную форму (монетизацию) льгот отдельным категориям граждан, повышение в соответствии с решением федерального правительства заработной платы бюджетникам и предоставление гражданам адресных субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг.

В настоящее время оператором многочисленных выплат, которые обеспечиваются за счет федерального финансирования, является Социальный фонд РФ. Его доходная часть формируется за счет не только страховых взносов, но и средств федерального бюджета, которые направляются на финансирование социальных обязательств нестрахового характера и компенсацию выпадающих доходов, возникающих, например, в связи с нестраховыми периодами (служба в армии, отпуск по уходу за ребенком) или пониженным тарифом страховых взносов для отдельных категорий плательщиков.

Государственный сектор и рыночные механизмы (квазирынки)

Должно ли государство только финансировать или непосредственно оказывать социальные услуги? Традиционно исходили из того, что если какая-либо услуга финансируется государством, то она должна непременно оказываться государственными организациями. Однако на рубеже 1980–1990-х гг. возникла идея так называемых квазирынков. Она основана на разделении двух функций – оказания услуг и их финансирования. В результате при сохранении государственного финансирования система оказания услуг подвергается серьезным изменениям. Государство выступает, прежде всего, в роли покупате-

ля таких услуг, в то время как в области их предоставления его место все активнее должны занимать некоммерческие и частные организации, конкурирующие в получении государственного заказа. Появление в рамках государственно финансируемой системы относительно независимых друг от друга «продавцов» и «покупателей» социальных услуг должно способствовать созданию конкурентной среды, в которой больше внимания уделялось бы потребностям граждан, а не интересам тех, кто оказывает соответствующие услуги. Учреждения социальной сферы различных форм собственности должны конкурировать между собой за привлечение клиентов, а значит и за привлечение государственных средств, за счет которых оплачиваются оказанные ими услуги.

Таким образом, рыночная система, со свойственной ей конкуренцией, создается только в области предложения социальных услуг при сохранении государственного контроля над спросом. Именно поэтому такая система и получила название квазирынков, или внутренних рынков, так как они финансируются государством и используются им для распределения ресурсов между организациями, оказывающими социальные услуги.

Следует отметить, что услуги, оказываемые в рамках рассмотренной системы, бесплатны для граждан в момент получения, хотя уже оплачены ими через налоговую систему. Квазирынки в социальной сфере подразумевают, с одной стороны, конкуренцию между теми, кто оказывает социальные услуги, и с другой стороны, выбор граждан, где получать необходимые им услуги. Одновременно может измениться и метод финансирования – средства предоставляются не организациям (например, школы, больницы и т.д.), а непосредственно клиентам или их представителям.

Практическое применение квазирынков вызвало много вопросов методологического характера о целесообразности использования рыночного механизма конкуренции в социальном секторе, где традиционно во многих развитых странах, в том числе и в России, доминируют государственные организации. При этом в настоящее время конкуренция рассматривается как важнейшее преимущество частного сектора, которое, при внедрении в работу государственного сектора, будет способствовать повышению его эффективности. Однако механизмы, призванные внести элементы конкуренции в деятельность государственного сектора, с методической точки зрения являются механизмами рыночного типа, так как при переносе из рыночной среды в государственную они неизбежно видоизменяются. Иначе речь должна идти просто о расширении чисто коммерческого сектора в социальной сфере либо за счет создания частных, либо приватизации государственных организаций.

Вместе с тем, многие эксперты настаивают на том, что социальные услуги обладают особыми свойствами и поэтому не могут рассматриваться как обычный товар, которым можно торговать как любым другим товаром.

Утверждение о том, что государственные организации *априори* являются менее эффективными, чем частные или предоставляют услуги более низкого качества, не находит однозначного эмпирического подтверждения[198]. Одна из методологических проблем состоит в сложности сравнения производительности и качества в государственном и частном секторе в социальной сфере. Например, в здравоохранении сложно определить, в какой степени успех лечения следует отнести непосредственно на счет медицинских услуг. Качество вспомогательных услуг, как правило, в частном секторе выше, но не ясно, каков вклад комфортности условий в положительные результаты медицинского лечения. Кроме того, частные медицинские организации могут выбирать выгодных пациентов, в том числе с хорошими перспективами лечения, тогда как государственные службы обязаны оказать помощь любому гражданину страны.

Для успеха квазирынков в социальной сфере должны быть хорошо развиты организации некоммерческого сектора, которые независимы от государства, не получают прибыль, а весь полученный доход направляют на развитие организации и обеспечение уставной деятельности, в том числе оказание услуг. В России некоммерческие организации, оказывающие социальные услуги, развиты еще недостаточно хорошо для того, чтобы составить реальную конкуренцию государственному или частному сектору.

Конкуренция может принести определенные выгоды, но их могут перевесить затраты и трудности ее внедрения на практике, что неизбежно потребует институциональных изменений в социальной сфере, которые должны сопровождаться развитием информационных систем, работой с персоналом и т.д. Организационное разделение между теми, кто финансирует и кто оказывает услуги, может привести к разрыву между оценкой потребностей клиентов, оказанием услуг, контролем и последующей переоценкой потребностей, фрагментации обслуживания и утрате преемственности заботы о людях, что особенно важно в социальной сфере.

Таким образом, в настоящее время не сложился консенсус по поводу того, возможна ли конкуренция в социальной сфере, и если да, то в каких формах. Причем эксперты приводят достаточно убедительные аргументы и за, и против. В дискуссиях по дан-

---

[198] *Afonso A., Ludger L., Schuknecht L., Tanzi V.* 2005. Public Sector Efficiency: An International Comparison. Public Choice.Volume 123. Iss. 3. Pp. 321–347.

ной проблеме очень существен идеологический компонент, связанный с пониманием ценностей, которые лежат в основе формирования социального сектора и тех задач, которые общество перед ним ставит. Поэтому применение механизмов рыночного типа в социальной сфере может быть оспорено по соображениям социальной справедливости и равенства[199].

Социальное инвестирование

В последнее время в области социальной политики и управления социальной сферой активно развивается социальное инвестирование (СИ). Можно выделить два взаимосвязанных, но все же разноуровневых подхода к этому механизму.

1. Социальное инвестирование в общем виде рассматривается как вклад финансирования в развитие граждан, их способностей и возможностей, удовлетворение их потребностей в широком виде. В таком смысле оно понимается скорее как общий подход в социальной политике, отношение к социальным расходам как к инвестициям, а не просто текущим затратам (более подр. см. **§1** данной главы).

2. Социальные, социально-преобразующие, импакт-инвестиции в более практическом ключе следует понимать как конкретный механизм решения социальных проблем. В самом общем виде это инвестиции, которые помимо финансовой отдачи предусматривают и определенный социальный результат. Таким образом обеспечивается и личный интерес инвесторов в получении прибыли, и общественный интерес в решении какой-либо социальной проблемы.

Усиление внимания в обществе к СИ связано с ростом масштабов и сложности социальных проблем в современном обществе, что проявляется на местном, национальном и глобальном уровнях. Пандемия Covid-19 и последовавший за ней экономический кризис создали новые социальные проблемы или значительно усугубили уже существующие. Стало очевидным, что традиционные механизмы финансирования социальной сферы могут не справиться и не обеспечить достаточно средств для ее развития в новых условиях, особенно учитывая ограничения государственных бюджетов и недостатки традиционных систем социального обеспечения. Поэтому необходимо искать новые стратегии для решения ключевых социальных проблем современности.

При этом без государства все же не обойтись – одним из важных институтов. помимо наличия заинтересованных инвестров, с одной стороны, и организациями социальной сферы, способных «освоить» такие инвестиции, с другой стороны, необходима бла-

[199] *Чубарова Т.В.* Здравоохранение в мире: между индивидуальной и социальной ответственностью // Россия и современный мир. 2012. № 4(77).

гоприятная среда (т.е. все правовые, нормативные и экономические условия), включая разработку национальной стратегии развития социального инвестирования и законодательное регулирование, налоговые льготы для предприятий, выполняющих свою миссию, доступ к данным о социальных потребностях и т.д. Безусловно, определяющая роль в создании таких условий отводится государству.

Среди положительных сторон СИ следует отметить привлечение дополнительных ресурсов и активизацию частного сектора на основе понимания им важности его вклада в решение общественных проблем. В настоящее время инвесторы вообще больше обращают внимание на социальную сторону деятельности компаний.

Но есть и ряд проблем с использованием СИ. Среди них необходимо отметить сложность измерении социального воздействия, поскольку это относительно новая область, в которой отсутствует общее понимание, стандарты и методы оценки, а доступ к данным остается ограниченным. В результате СИ может привести к срабатыванию неправильных стимулов, и будут нацелены только те области, где возможно легкое достижение результатов (так называемое снятие и сбор сливок) и где их можно легко измерить, или оставить в стороне те целевые группы, которые трудно достичь. Существует риск того, что инвесторы будут использовать СИ как часть маркетинговой стратегии вместо того, чтобы добиваться реальных социальных результатов. Транзакционные издержки использования финансовых инструментов СИ могут быть значительны, что затрудняет их внедрение, особенно при незначительных объемах финансирования.

Таким образом, СИ не является панацеей или универсальным механизмом для решения всех социальных проблем. Потребности общества не всегда могут быть удовлетворены исключительно с помощью рыночных механизмов, и постоянные потребности в общественной и филантропической поддержке остаются чрезвычайно важными. Это означает, что не все подходы к решению проблем коммерчески жизнеспособны и, следовательно, подходят для социальных инвестиций.

Среди конкретных механизмов реализации целей СИ следует выделить социальные облигации или облигации социального воздействия (Social impact bonds). Это тип контракта, основанного на результатах, который решает социальную или экологическую проблему. Частные инвесторы предоставляют капитал, который государство им возвращает, если и когда проект достигает запланированных результатов, создающих общественную ценность, например, повышение качества социальных услуг, снижение их себестоимости. Для этого проводится независимая оценка по измерению воздействия проекта

в соответствии с заранее определенными показателями результатов. Облигации социального воздействия переносят риск с государственного сектора на частный сектор и объединяют партнеров по проекту для достижения значимых социальных целей.

Социальные облигации не являются облигациями в традиционном понимании. Они имеют фиксированный срок, но не предлагают инвесторам фиксированную ставку прибыли. Погашение облигаций, в первую очередь, зависит от успеха проекта, субсидированного с их использованием. Если проект успешен, правительство возвращает деньги инвесторам за счет сбережений, созданных в результате проекта. Однако в случае провала проекта инвесторы ничего не получают. Таким образом, облигации социального воздействия сопряжены с высокими рисками для инвесторов.

Первые социальные облигации выпустила в 2010 г. британская некоммерческая организация Social Finance, чтобы профинансировать программу реабилитации освободившихся заключенных в Питерборо и снизить количество рецидивов преступлений. В России началом использования можно считать Постановление Правительства РФ от 21.11.2019 г. № 1491 «Об организации проведения субъектами РФ в 2019–2024 годах пилотной апробации проектов социального воздействия». Основным оператором таких проектов выступает ВЭБ.

Первым пилотным проектом социального воздействия в России стал проект в сфере образования «Повышение образовательных результатов учащихся Республики Саха (Якутия)», цель которого состояла в повышении образовательных результатов учащихся школ Республики Саха (Якутия) в условиях использования передовых цифровых технологий, современных методик организации образовательного процесса в школе, эффективного механизма управления общеобразовательными организациями на основе данных и с учётом эффективного финансового менеджмента.

Планируемый социальный эффект проекта – повышение образовательных результатов учащихся Республики Саха (Якутия) на 10% по всем показателям (образовательные результаты по русскому языку и математике, участие в олимпиадах) путем осуществления дополнительной подготовки учащихся (в том числе в дистанционной форме), выстраивания индивидуальных образовательных траекторий обучающихся, подготовки управленческих команд и педагогов, создания профессиональных обучающихся сообществ школ, сетевого взаимодействия школ. В реализацию проекта были вовлечены не только учащиеся, педагоги и руководители школ, но также родители и местное сообщество. Всего в проекте приняли участие свыше пяти тысяч учащихся и 700 учителей из 27 школ Хангаласского улуса Республики Саха (Якутия).

Заказчиком выступило Министерство образования и науки республики Саха (Якутии), организатором – ВЭБ и АО Фонд развития Дальнего Востока и Байкальского региона, а оператором – ВЭБ. Проект действовал три года (2019–2022 гг.) и был успешно завершен. Объём гранта, выплаченного инвесторам в форме субсидии, составил 68 миллионов рублей. Таким образом, в России при реализации проектов социального воздействия облигации формально не выпускаются, используется механизм отложенного обязательства государства.

Литература

Основная

1. Социальная сфера в современной экономике: вопросы теории и практики / под ред. Т.В. Чубаровой. СПб.: Нестор история, 2015.
2. *Ахинов Г.А., Мысляева И.Н.* Экономика общественного сектора: учебник. 2-е изд., перераб. и доп.. М.: ИНФРА-М, 2021. 341 с.
3. *Роик В.Д.* Социальная политика. Финансовые механизмы: учеб. и практикум для вузов / В.Д. Роик. М.: Юрайт, 2024. 570 с.
4. Экономика общественного сектора: учебник / Г.А. Ахинов, И.Н. Мысляева. М.: ИНФРА-М, 2011. 331 с.
5. *Григорьева Н.С., Чубарова Т.В.* Современное здравоохранение: политика, экономика, управление. М.: Авторская академия. 2013.
6. *Стиглиц Дж.* Экономика общественного сектора. М.: Изд-во МГУ и ИНФРА-М, 1997.
7. *Шишкин С.В.* Экономика социальной сферы: учеб. пособие. М.: ГУ ВШЭ, 2003.
8. *Чубарова Т.В.* Государство социальных инвестиций: новый поворот в социальной политике? // Общественные науки и современность. 2015. № 6.
9. *Чубарова Т.В.* Финансирование здравоохранения: возможные ответы на современные вызовы // Общество и экономика. 2023. Выпуск № 11. С. 5–19.
10. *Чубарова Т.В.* Универсализм и/или адресность в социальной политике (на примере здравоохранения) // Вопросы теоретической экономики. 2022. № 4.
11. Экономика общественного сектора: учебник / под ред. П.В. Савченко, И.А. Погосова, Е.Н. Жильцова. М.: ИНФРА-М, 2009.
12. *Якобсон Л.И.* Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика. М.: ГУ-ВШЭ, 2000.
13. Бюджетный кодекс РФ.
14. Налоговый кодекс РФ.

Дополнительная

15. *Аткинсон Э., Стиглиц Дж.* Лекции по экономической теории государственного сектора. М.: Аспект Пресс, 1995.

16. *Блауг М.* Экономическая мысль в ретроспективе. М., 1994.

17. *Блауг М.* Методология экономической науки или как экономисты объясняют. М., 2004.

18. *Гринберг Р.С., Рубинштейн А.Я.* Основания смешанной экономики. М.: ИЭ РАН, 2008.

19. Гуманитарный сектор патерналистского государства; ред. А.Я. Рубинштейн. СПб.: Алетейя, 2023. 300 с.

20. *Норт Н.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997.

21. *Пигу А.* Экономическая теория благосостояния. М.: Прогресс, 1997.

22. *Рубинштейн А.Я.* Разработка принципов и механизмов поддержки гуманитарного сектора экономики / Россия в глобализирующемся мире. М., 2004. С. 209–227.

23. Рынок труда и социальная политика в Центральной и Восточной Европе; под. ред. Н. Барра. М., 1997.

24. *Чубарова Т.В.* Экономика здравоохранения: вопросы теории. Научный доклад. М.: ИЭ, 2009.

25. *Чубарова Т.В.* Конкуренция, квазирынки и социальная сфера: опыт здравоохранения // О приоритетах Правительства Российской Федерации в социальной сфере на среднесрочную перспективу. Аналитический вестник Совета Федерации. 2016. № 38(637).

26. Baumol's Cost Disease: The Arts and other Victims. Ed. Ruth Towse. University of Exeter. London, 1997.

27. *Barr N.* Economics of Welfare State. 5th edition. Oxford: Oxford University Press, 2012.

28. *Bergson A.* A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics // Quarterly Journal of Economics, February 1938.

29. *Musgrave Ph.* Public Finance in Theory and Practice. NY, McGraw-Hill, 1989.

30. *Musgrave Ph.* Economics of the Public Sector. WW Norton, 1999.

31. *Leach J.* A Course in Public Economics. Cambridge University Press, 2004.

32. Public sector economics and the need for reforms. Ed. by A. Philippopulos. CISifo seminar series, 2016.

33. *Le Grand J., Propper C., Smith S.* The Economics of Social Problems. 4th edition. Palgrave, 2009.

34. *Olson M.* Toward a More Theory of Governmental Structure. Budget Reform and of Theory of Fiscal Federalism. AEA Papers and Proceedings, May 1986. Vol. 76. No. 2.

35. *Samuelson P.A.* 1954, The Pure Theory of Public Expenditure // Review of Economics and Statistics 36. 1954. P. 387–389.

36. *Sen A.* 1993 "Capability and Well-being," in Nussbaum and Sen (eds.), The Quality of Life, Oxford: Clarendon Press, pp. 30–53.

37. *Zerbe R., Bellas A.* A Primer of Cost Benefits Analysis. Edward Elgar, 2006.

Темы (вопросы) для обсуждения

1. Насколько оправдано участие государства в решении социальных проблем граждан в рыночной экономике?
2. Каковы основные черты государства социальных инвестиций?
3. Какова роль и основные направления государственных расходов на социальные нужды?
4. В чем заключается социальная функция налоговой политики государства?
5. Возможно ли брать плату с граждан в государственных учреждениях социальной сферы? Обоснуйте Ваш ответ.
6. Может ли финансирование социальной сферы полностью быть основано на благотворительности?
7. Каковы плюсы и минусы международной помощи в области социального развития?
8. Какие модели страхования существуют и чем они различаются? Какая, на ваш взгляд, лучше подходит для социальной сферы и почему?
9. В чем состоят основные проблемы бюджетного федерализма в отношении социальных расходов в России?
10. В чем сущность механизмов рыночного типа и насколько они применимы в социальной сфере?
11. Как Вы можете оценить перспективы развития различных форм социального инвестирования в России?

§2.4. Эффективность управления в социальной сфере

Существенной проблемой развития социальной сферы является постоянный поиск оптимального баланса между эффективным выполнением государством социальной функции по обеспечению достойного уровня жизни граждан, качественного удовлетворения основных социальных потребностей и при этом снижения социального бремени государства. Социальное управление является результативным в том случае, когда есть возможность проконтролировать его выполнение и оценить эффективность в развитии социальной сферы. Суть эффективности управления состоит во взаимообусловленности целей, решений поставленных задач и затраченных средств в их реализации. Для оценки эффективности управления в социальной сфере существует несколько подходов и критериев. Основополагающей целью и критериями оценки управленческого действия является направленность

на разрешение социальных потребностей, запросов и нужд людей, рост общественного благосостояния.

Базовые источники

Еремина О.Ю., Волкова Н.С., Путило Н.В. Эффективность государственного управления в социальной сфере: генезис правового регулирования: науч.-практ. пособие / отв. ред. О. Ю. Еремина. М.: Проспект, 2022.

Книга посвящена различным подходам к оценке деятельности государства, где в качестве главного критерия выступает эффективность. В процессе анализа сложившихся теоретических подходов и опыта зарубежных стран по измерению эффективности публичных органов, авторы дают развернутую характеристику правовым основам оценки эффективности органов государственной власти в области образования, здравоохранения и социального обслуживания.

Осипов Г.В. Измерение социальной реальности: показатели и индикаторы. М., 2011.

В работе рассмотрены вопросы измерения социальной реальности. В контексте научного управления обществом анализируются исследовательские подходы к социальным показателям и индикаторам, а также исследуются основные теоретико-методологические проблемы этой области.

Основные вопросы

1. *Понятие эффективности*, её роль и значение в управлении социальной сферой.

2. *Критерии оценивания эффективности управленческого механизма.* Обоснование параметров, использующихся в объективной оценке эффективности системы управления: целеориентированность, стратегия, объективные основы и субъективные факторы управления, методы управления, затраты на реализацию.

3. *Виды эффективности управления*: социальный, экономический, политический, духовно-нравственный и социокультурный, технический, ресурсный.

4. *Методы измерения эффективности управления*: статистический, динамический, SMART-анализ, сравнительный анализ.

Ключевые понятия

Эффективность – результативность работы, возникновение нового качества или качественно нового явления.

Эффективность управления – характеристика результативности управленческой деятельности, отраженная в показателях количественных и качественных данных.

Критерии эффективности – признаки, грани, стороны проявления управления, в процессе анализа которых можно определять уровень и качество управления, его соответствие потребностям и интересам общества.

Оценка эффективности управления – анализ и измерение процессов управленческой деятельности осуществляющаяся в соответствии с системой показателей эффективности и их стандартов, нормативов и процедур.

Социальная сфера общества состоит из специфических общественных интересов, потребностей и социальных отношений, составляющих социальную инфраструктуру, которая представляет собой совокупность материально-вещественных элементов, создающих условия для удовлетворения социальных потребностей. Таким образом, цель социального управления заключается в стремлении повышения благосостояния граждан и удовлетворенности населения качеством социальных условий (таких, как демографические, медицинские, трудовые, образовательные, повседневно потребительские и др.).

Основная задача управления социальными сферами заключается в создании условий для эффективного функционирования социальных структур и регулирования деятельности различных организаций (государственных, частных, общественных)[200].

Управление любой социальной сферой включает такую комплексную оценку, как показатель эффективности и качества управления. В переводе с латинского эффективность («effectivus») означает действенный, производительный эффект, т.е. то, что дает определенный результат. Термин «эффективность» связан с результативностью работы и определяется как отношение результатов к затратам, также это понятие может предполагать возникновение нового качества или качественно нового явления. Поэтому понятие «эффективность» часто отождествляется с понятием «эффект», который проявляется при определенных условиях, в результате взаимодействия различных факторов.

Понятие эффективности, ее роль и значение в управлении социальной сферой

Показатель эффективности в управлении социальной сферой выступает как важный индикатор социального развития и как стимул для дальнейшего повышения социального благосостояния и конкретных видов деятельности. При достижении эффективности определяются те условия, факторы и меры которые способствовали процессу развития или те, которые следует избегать, не допускать.

В экономической науке понятие «эффективность» предполагает сопоставление экономических результатов с произведенными за-

[200] *Чупров В.И.* Социология управления: теоретические основы: учебник / В.И. Чупров, М.А. Осипова. М.: Юр. Норма; НИЦ ИНФРА-М, 2015. С. 172.

тратами, что более убедительно может быть выражено в количественных показателях. Эффективность как экономическая категория является наиболее существенной характеристикой хозяйственной деятельности, пронизывая все стадии производственного процесса, и при построении определенной стратегии управленческих решений в сфере производства может инициировать различные другие виды управленческих эффектов. Эффективность в управлении хозяйственной деятельностью есть «достижение каких-либо результатов с минимально возможными издержками или получение максимально возможного объема продукции из данного количества ресурсов»[201].

В непроизводственной, социальной сфере, под эффективностью подразумевается оценка такой управленческой деятельности, которая больше связана с социальными потребностями, степенью их удовлетворенности, общественным мнением и др. Результаты такого управления затруднительно выразить только количественными показателями. Следовательно, эффективность в управлении социальной сферой связана с двумя видами параметров: количественными и качественными.

Качественные параметры отражают сущность объекта, его логическое и теоретическое содержание. Они всегда субъективны и носят описательный характер, что позволяет, в зависимости от условий, по-разному их исследовать и интерпретировать.

Количественные показатели являются фиксированными или универсальными, это данные, которые можно выражать числами и с которыми можно производить математические действия.

Критерии эффективности управления в социальной сфере

В управление социальной сферой включены определенные типы деятельности, социальные организации и сложившиеся общественные отношения. Качество управления, его уровень и соответствие потребностям и интересам общества определяются критериями эффективности сложившегося механизма управления.

Критерии эффективности, на основании которых формируется оценка управленческого механизма, представляют собой признаки, грани и специфику проявления управления. Для объективной оценки эффективности системы управления используется несколько параметров.

Целеориентированность. Выстраивая механизм управления, в первую очередь необходимо понимать ориентиры его конечного результата, а также то, каким образом снизить или уменьшить ди-

[201] Экономика. Толковый словарь. М.: ИНФРА-М, 2000.

апазон негативных проявлений в социальном поле (объекте управления) или, наоборот, повысить, усилить, расширить диапазон позитивных процессов. Управляющая структура (субъект управления) должна объективно соответствовать тем целям и задачам, на решение которых она направлена. Адекватно и корректно сформулированные цели и задачи обозначают ориентиры, которые направляют процессы управления, мотивируют исполнителей, упорядочивают их действия. Цель управленческих решений и действий прежде всего должна исходить из объективных общественных потребностей и интересов, с учетом их возможных изменений. В свою очередь, непротиворечивость и сбалансированность формулируемых задач пронизывает весь механизм управления и позволяет измерить конечный результат управленческих решений и действий. Адекватность, определенность и полнота обеспеченности сформулированных задач позволяют подобрать такую систему показателей, которая даст однозначное представление о степени достижения управленческой цели и при этом охарактеризует качество и эффективность принимаемых управленческих решений.

После тщательного анализа практического основания цели и задач программ социального управления следует приступать к обоснованию правового статуса, определяющего нормативы деятельности управленческой структуры, вследствие чего выпускаются законодательные акты и другие документы, регламентирующие управленческие решения[202].

К примеру, целеориентированность национальных и федеральных проектов отражена в их паспортах в виде общественно значимых результатов, на достижение которых они направлены. Национальные проекты являются элементом системы стратегического

---

[202] Наиболее значимыми нормативными правовыми и методическими документами, содержащими требования к задачам национальных проектов и государственных программ, являются Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». URL: https://base.garant.ru/70684666/; Постановление Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации». URL: https://base.garant.ru/72093040/; Постановление Правительства РФ от 26 мая 2021 г. № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации». URL: https://base.garant.ru/400820533/; «Методические указания по разработке национальных проектов (программ)» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 14.10.2019 № 12); «Методические рекомендации по разработке и внесению изменений в рабочие планы федеральных проектов» (утв. письмом Директора Департамента организации проектной деятельности Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2020 года № П6-79372); Приказ Министерства экономического развития РФ от 16 сентября 2016 г. № 582 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации». URL: https://base. garant.ru/71508802/

государственного управления и осуществляют реализацию сформулированных национальных целей развития. Задачи всех национальных проектов, в первую очередь, направлены на достижение государственных целей, – таких, как реализация приоритетов социально-экономического развития, обеспечение национальной безопасности и т.д. Таким образом, они должны соответствовать тем целям и задачам, которые отражены в документах стратегического планирования и решений Президента и Правительства Российской Федерации. В этом случае представляется целесообразным проводить оценку качества разработки национальных проектов с позиции соответствия национальных целей и содержания нормативных правовых документов и методических материалов, регламентирующих процесс их реализации. При проверке качества планирования национальных проектов в части целеполагания применяются две группы критериев: во-первых, соответствие качества постановки задач проектов нормативным требованиям федерального и регионального уровня; во-вторых, обеспеченность задач показателями их эффективности.

Стратегические этапы управления. Планирование и организация управленческого механизма в соответствии с намеченной целью является сутью стратегии, которая позволяет установить основные этапы достижения нового состояния социального развития, что в свою очередь дает возможность четкого понимания планируемого результата и способов его достижения. Применяемая стратегия позволяет решить несколько важных задач в формировании оценки эффективности:

- во-первых, в комплексном анализе эффективности управления появляется возможность поэтапно оценить всю совокупность управленческих мероприятий, с использованием планируемых контрольных точек – событий, отражающих факт завершения ряда мероприятий проекта по достижению результата[203]. Таким образом появляется возможность выявить отклонение от намеченной цели, произвести дополнительный анализ и исправить положение или определить иные способы достижения управленческой цели;

---

[203] «Разъяснения по заполнению форм паспортов национальных проектов (программ), федеральных проектов и ведомственных проектов», письмо Аппарата Правительства РФ № П6-52725 от 30 июля 2021 г.

Методические указания по применению типов результатов и стандартизированных контрольных точек федеральных проектов (утв. Правительством РФ 22.03.2019 № 2523п-П6); Разъяснения по заполнению форм паспортов национальных проектов (программ), федеральных проектов и ведомственных проектов (утв. Письмом Аппарата Правительства Российской Федерации № 52725 от 30.07.2021).

- во-вторых, позволяет тщательно продумать координацию и взаимодействие между различными уровнями власти, четкого разделения их ответственности, слаженность механизмов обмена информацией, а также согласованности и совместимости решений, принимаемых на разных уровнях. Это дает возможность сформировать механизм контроля над выполнением проектов на каждом уровне.

Объективные основы и субъективные факторы управления. Соотношение адекватных мер управленческих действий, объективных и субъективных факторов управления дифференцируются по сферам социальной жизни:

- Природно-географические условия: географическая территория и природные условия, обуславливающие специфику производственно-хозяйственной деятельности, инновационно-технологического потенциала и форм общественной жизни;
- Социальные условия: определенные общественные отношения, сложившиеся во взаимодействии с природно-географической средой, которые могут выражаться в специфике территориального расселения и плотности населения, в уровне благоустройства и развитии социальной инфраструктуры, в формах организации и оплаты труда, в развитости правового регулирования, во включенности населения в управление общественными делами и т.п.;
- Культурно-историческое наследие, включая ценности совместной жизни, традиции, менталитет и обычаи местного населения, уровень развитости науки, культуры и образования.

Исследование объективных и субъективных характеристик социального объекта управления (масштаб и объем) способствует построению модели управления и помогает найти ключевые параметры, на которые необходимо воздействовать. Эти же параметры войдут в критерии оценки эффективности управленческих решений. Эффективность управления может зависеть от реакции или проявленного интереса со стороны тех, кто имеет непосредственное отношение к данным социальным проблемам. Поэтому необходимо понимать, кто заинтересован в социальных изменениях. Это могут быть и конкретная категория граждан, и общественные организации, и определенные социальные структуры.

Возвращаясь к примеру оценки эффективности управления национальными программами, можно отметить, что одним из критериев оценивания является степень приоритетности или важности выполнения обязанностей по достижению государственных целей. Важную роль здесь будет иметь социально-экономический мониторинг на предмет социально-экономических условий с учетом мнений местных властей и широкого обсуждения концепций их до-

стижения с общественностью. Однако, независимо от результатов подобных мониторингов, следует подчеркнуть, что основная цель любого национального проекта направлена на улучшение качества жизни населения, на содействие развитию экономики, социальной сферы, образования, здравоохранения и других областей, поэтому все они в равной степени важны в достижении государственных задач и должны реализовываться одновременно.

Методы управления. В зависимости от сложности социальных проблем, возможно применение целого комплекса различных методов управления: социальных, экономических, социально-психологических, организационно-административных, самоуправленческих и т.п. Адекватность выбранных методов управления или их комбинация также может рассматриваться одним из критериев для расчета оценки эффективности.

Затраты. Анализ взаимозависимости между необходимыми управленческими действиями, их издержками и теми непредвиденными сложностями, которые могут возникнуть в процессе соответствующих управляющих воздействий на развитие социальной сферы, является наиболее показательным критерием оценки эффективности. В качестве предполагаемых издержек можно рассматривать

- ресурсы, необходимые для решения данных задач;
- затраты, которые могут возникнуть на протяжении всего управленческого цикла;
- ограничения, не позволяющие применить управленческие действия.

К примеру, стратегическое планирование как основной механизм управления активно применяется в управлении национальными проектами, которые реализуются на уровне государства и представляют собой комплексные мероприятия, направленные на достижение целей в определенных сферах общественной жизни. Учитывая то, что национальные проекты имеют большие бюджеты, масштабную географию и долгосрочный горизонт реализации, управление может осуществляться на двух основных уровнях: центральном и региональном. Центральный уровень предполагает стратегическое планирование, координацию и контроль над выполнением проектов на уровне федерального правительства. Региональный уровень, учитывая уникальную экономическую, социальную и культурную среду, включает в себя практическую реализацию проектов на местах, с учетом местных особенностей и потребностей. Соответственно, оценка эффективности национальных проектов будет основываться на таких показателях как:

- во-первых, согласованность взаимодействия между региональными и федеральными управленческими структурами в соответствии с действующим нормативным правовым обеспечени-

ем, официально утверждёнными методиками и общепризнанными методическими подходами к такой оценке.

- во-вторых, разработанные единые целевые показатели, отражающие количественное измерение задач и характеризующие их выполнение на федеральном и региональном уровнях.
- в-третьих, результаты – количественно измеримые итоги деятельности, направленные на достижение показателей, сформулированные в виде завершенного действия по созданию (строительству, приобретению, оснащению, реконструкции и т.п.) материальных и нематериальных объектов, услуг.
- в-четвертых, объем финансирования и бюджетирования национальных проектов на центральном и региональном уровнях и контроль за распределением и управлением финансовыми ресурсами.

Виды эффектов управления

Независимо от специфики социальной сферы, можно предполагать различные виды эффектов управленческой деятельности, прогнозирование которых предоставит возможность оценки результатов.

Социальный эффект: повышение благосостояния и уровня жизни, душевой и семейный доход, минимальный прожиточный уровень, потребительская корзина, улучшение качества жизни и условий труда, разрешение социальных конфликтов и т.п.

Экономический эффект: повышение совокупного национального продукта, рост производительности труда, снижение трудоемкости, рост прибыли и рентабельности, техническая оснащенность производства и др.

*Политический эффек*т: развитие гражданского общества, совершенствование правового регулирования, включенность населения в управление общественными делами и т.п.

Духовно-нравственный и социокультурный эффекты: развитие науки, культуры, образования.

Технический эффект: появление новых технологий, изобретений, инноваций.

Ресурсный эффект: привлечение новых или высвобождение ранее задействованных ресурсов (природных, материальных, финансовых, трудовых, человеческих).

Для более точного измерения эффективности необходимо сформулировать критерии или индикаторы предполагаемых эффектов, к которым можно применять различные индексы и методики их исчисления. В качестве критериев могут выступать планируемые результаты, количественно измеримые итоги деятельности, направленные на достижение показателей, сформулированные

в виде завершенного действия по созданию (строительству, приобретению, оснащению, реконструкции и т.п.) материальных и нематериальных объектов, услуг.

К примеру, Г.В. Атаманчук выделяет следующие возможности исчисления общей социальной эффективности управления:

- уровень производительности труда: соотносится по соответствующим видам с мировыми параметрами;
- темпы и масштабы прироста национального богатства: исчисляются по методике Системы национальных счетов (СНС), разработанной ООН, и по различным международным экономическим сопоставлениям. В России также используется подход к стоимостной оценке национального богатства, изложенный в «Методологических положениях по статистике» Госкомстата России[204];
- уровень благосостояния: в расчете на душу населения, с разбивкой доходов и расходов различных категорий, а также в сравнении со стандартами развитых стран;
- упорядоченность, безопасность и надежность общественных отношений, их воспроизводство с нарастающим позитивным результатом[205].

Методы измерения эффективности управления

Социальная политика – одна из важнейших составляющих политики любого государства. Мировоззренческие основы социальной политики были заложены в представлениях античных мыслителей об идеальном государстве.

Различные методы оценивания эффективности управления можно разделить на две основные группы: статистические и динамические.

Статистические методы основаны на сборе и анализе таких количественных данных, которые дают возможность измерить результативность проекта по отношению к заранее определенным критериям и параметрам, а также сравнить с другими проектами или стандартами.

Динамический метод оценивания эффективности управления основан на сборе и анализе данных с качественной точки зрения: мнения и впечатления участников и заинтересованных сторон. Анализ качественных данных позволяет определять результативность по отношению к изменяющимся условиям и потребностям

[204] *Короткова В.П., Синеоков М.С.* Оценка национального богатства РФ // Экономика и социум. 2017. №5-1 (36). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-natsionalnogo-bogatstva-rf

[205] *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: курс лекций. М., 2006. С. 483.

окружения, а также учитывать неформальные и субъективные факторы. Динамический метод включает в себя такие инструменты, как опросы, интервью, фокус-группы, кейс-стади.

В современной международной и российской практике широкое распространение получила универсальная методика постановки целей и задач в управлении, получившая название *SMART* (аббревиатура из пяти английских слов, они же – главные критерии для формирования цели). Суть методики заключается в том, чтобы сделать абстрактные цели понятными, конкретными и достижимыми. Она предполагает пять критериев достижения цели: Specific – конкретная; Measurable – измеримая; Achievable – достижимая; Relevant – значимая; Time bound – ограниченная во времени. Использование этого метода на этапе планирования позволяет сформулировать значимые и конкретные задачи, которые могут быть достигнуты в ограниченные сроки с учетом имеющихся ресурсных ограничений, а в анализе эффективности управления этот же метод помогает оценить реальный результат управленческого воздействия. Принципы метода SMART нашли отражение в постановлении Правительства Российской Федерации от 26.05.2021 № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации», ст. 17: «Цели государственной программы (комплексной программы), задачи ее структурных элементов должны соответствовать критериям конкретности, измеримости, достижимости, актуальности и ограниченности во времени»[206].

Также в оценке реального результата управленческой эффективности хорошо зарекомендовал себя *метод сравнительного анализа*. В этом случае сравнивать можно различные параметры, например:

Сравнение ситуации в динамике временных рядов и конкретных значений каких-либо показателей. Это могут быть определенные периоды времени (даты) или отдельные периоды (сутки, месяцы, кварталы, полугодия, годы и т.д.).

Сравнение с установленными социальными стандартами. Социальные стандарты развития социальной сферы – это комплексные многоплановые системы социальной защиты, направленные на поддержание оптимального соотношения общественных и индивидуальных потребностей. Они делятся на национальные и международные. Национальные стандарты, в свою очередь, могут быть

---

[206] Постановление Правительства Российской Федерации от 26.05.2021 № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации» [Источник: https://minfin.gov.ru/ru/ismf/electronic_budget/eb-gp?id_65=134181-postanovlenie_pravitelstva_rossiiskoi_federatsii_ot_26.05.2021__786_o_sisteme_upravleniya_gosudarstvennymi_programmami_rossiiskoi_federatsii&ysclid=lzjla776s4664021360].

федерального уровня, регионального (субъекта Федерации), местного и муниципального. В России государством установлены те социальные стандарты, которые обеспечивают реализацию гарантированных конституцией социальных прав граждан, а также порядок предоставления этих прав (прожиточный минимум отдельных категорий населения; минимальный размер оплаты труда; минимальный размер пенсий и ряда социальных пособий; нормы обеспечения бесплатным образованием и медицинскими услугами; нормативы обеспечения жильем и его доступность, нормативы потребительской корзины и т.п.).

Международные социальные стандарты являются результатом многолетнего взаимодействия различных участников международного сообщества и разрабатываются такими организациями, как ООН, МОТ, МЭГТ, ЮНЕСКО и др. Международные стандарты социального обеспечения расширялись и развивались постепенно, начиная с простых систем, отличающихся низким уровнем социальной защищенности. Сегодня принято более ста международных соглашений, в той или иной мере затрагивающих проблему социального обеспечения. Все соглашения, принятые международным сообществом, зафиксированы в различных международных конвенциях, хартиях, кодексах и прочих программных документах.

Внутриструктурные, межрегиональные сравнения или сравнения разных методов управления в зависимости от специфики социальной проблемы.

Итак, универсальная схема оценки эффективности управления в социальной сфере заключается в обеспечении достижения целей, решения поставленных задач в установленный срок и при наименьших ресурсных затратах. Следует взять во внимание, что главным образом, должны учитываться социальные результаты, их последствия, отражающие удовлетворение социальных запросов людей: организации условий трудовой жизни, доступности медицины и качественного образования, жизнеобеспечения семьи, ведения домохозяйства, обеспечения культурного досуга и многие другие социальные потребности.

Литература

1. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. Курс лекций. М.: Юридическая литература, 1997.

2. *Афанасьев В.Г.* Общество: системность, познание и управление. М., 1981.

3. *Осадчая Г.И.* Социология социальной сферы. М.: Академический проект, 2003.

4. *Савицкая Г.В.* Анализ хозяйственной деятельности предприятия / Г.В. Савицкая. М.: ИНФРА-М, 2004.

5. *Касаткина Е.А.* Управление в социальной сфере: учеб. пособие / Е.А. Касаткина. Ижевск: Издательский центр «Удмуртский университет», 2021. 224 с.

6. Методология и нормативно-справочная информация Росстата. Источник: https://rosstat.gov.ru/folder/13388

7. *Grinnell, Richard M.* and *Yvonne A Unrau* (2014). Social Work Research and Evaluation: Foundations of Evidence-Based Practice. Oxford: Oxford University Press.

Темы (или вопросы) для обсуждения

1. Что такое эффективность социального управления?
2. В чем сущность эффективности управленческого действия и какое место она занимает в механизме управления?
3. На основании каких критериев формируется оценка эффективности управленческого механизма?
4. Какие виды эффектов управленческой деятельности существуют и в чем их отличие?
5. Какие методы измерения эффективности существуют, в чем их отличия?

§2.5 Кадровое обеспечение организаций социальной сферы

Кадровое обеспечение социальной сферы становится все более сложной задачей и на государственном уровне, и в отдельных организациях социальной сферы. Это связано и с дефицитом квалифицированных специалистов, и с проблемами демографии и воспроизводства трудовых ресурсов, и с резко нарастающей потребностью в работниках социальной сферы. Кадровые риски в социальной сфере многократно возрастают в последние годы в области образования, где наблюдается выраженная тенденция старения кадрового состава, в здравоохранении с дефицитом медицинских работников всех уровней, в области социальной защиты, где увеличивается потребность в социальных работниках.

Данная ситуация требует пересмотра подходов к управлению персоналом социальной сферы и реализации системной работы по кадровому обеспечению от получения качественного профильного образования до управления жизненным циклом работников в социальной сфере и повышения престижа профессий в социальной сфере.

В целом для социальной сферы актуальными становятся вопросы привлечения кадров, в том числе за счет формирования бренда работодателя, развития кадрового потенциала работников социальной сферы как инструмента мотивации и удержания кадров, а также снижения кадровых рисков.

Базовые источники

Кибанов А.Я. Управление персоналом организации: учебник / под ред. А.Я. Кибанова. 4-е изд., доп. и перераб. М.: ИНФРА-М, 2024. 695 с.

В учебнике, подготовленном учеными кафедры управления персоналом ГУУ, рассматриваются вопросы, имеющие ключевое значение для специалистов по управлению персоналом и управленцев организаций в широком смысле слова: теория управления человеческими ресурсами, методология управления персоналом и формирования системы управления персоналом организации, стратегическое управление персоналом и планирование кадровой работы в организации, технология управления персоналом и его развитием, а также вопросы управления поведением персонала организации и оценки результатов его деятельности.

Пугачев В.П. Управление персоналом организации: учебник и практикум для вузов / В.П. Пугачев. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во Юрайт, 2024. 523 с.

Данный учебник дает достаточно полное представление о современном состоянии управления персоналом, включает проблематику как руководства персоналом, так и работы с кадрами, HR-менеджмента. Он учитывает специфику управления персоналом как теоретико-прикладной дисциплины. В нем освещаются важнейшие вопросы управления сотрудниками коммерческих и некоммерческих организаций, деятельности руководителей и кадровых служб по управлению персоналом, содержатся учебно-методические материалы для использования активных форм обучения и самообучения.

Управление персоналом в социальной работе: учебник для вузов / Т.В. Бюндюгова [и др.]; под редакцией М.В. Воронцовой. М.: Изд-во Юрайт, 2024. 378 с.

В издании излагаются теоретико-методологические и практические вопросы по программе курса «Управление персоналом в социальной работе». Обобщен и систематизирован материал по основам управления персоналом с учетом специфики деятельности будущего специалиста в области социальной работы. Курс состоит из актуальных теоретических тем и проблематик в сфере управления персоналом в социальных службах.

Основные темы

1. Особенности кадрового обеспечения организаций социальной сферы.
2. Привлечение и отбор кадров для организаций социальной сферы.
3. Развитие кадрового потенциала в организациях социальной сферы.
4. Удержание кадров в социальной сфере и кадровые риски.

Ключевые понятия

Кадровое обеспечение – процесс формирования количественного и качественного состава кадров для реализации стратегических задач организации.

Управление персоналом – разработка и реализация кадровой политики, включающей планирование, наем и размещение рабочей силы; обучение, подготовку и переподготовку работников; продвижение по службе и организацию карьеры; условия найма, труда и его оплату; обеспечение формальных и неформальных связей, создание комфортного психологического климата в коллективе.

Кадровый потенциал – совокупность физических и духовных качеств человека, определяющих возможность и границы его участия в трудовой деятельности, способность достигать в заданных условиях определенных результатов, а также совершенствоваться в процессе труда.

Кадровый риск – опасность вероятной потери ресурсов компании или недополучения доходов по сравнению с вариантом, рассчитанным на рациональное использование человеческих ресурсов, в результате возможных просчетов и ошибок в управлении человеческими ресурсами.

Работники социальной сферы – одна из многочисленных социально-профессиональных групп в России (более 5 млн отдельных категорий работников социальной сферы и науки работает только в учреждениях государственной и муниципальной собственности)[207]. Сфера социальных услуг продолжает активно развиваться, потребность в работниках социальной сферы нарастает, а организации социальной сферы уже столкнулись с проблемами кадрового обеспечения.

Особенности кадрового обеспечения организаций социальной сферы

На государственном уровне обеспечение социальной сферы квалифицированными кадрами происходит через систему образования. Работники социальной сферы, такие как менеджеры, юристы и экономисты для социальной сферы, медицинские работники, педагогические работники, психологи, социальные работники получают высшее или среднее специальное образование. Следует отметить, что далеко не все выпускники перечисленных образовательных программ трудоустраиваются по своему направлению подготовки, в частности, только 76 процентов выпускников педагогических направлений подготовки трудоустраиваются по специальности. Высокий процент трудоустройства (84%) во всех регионах страны демонстрируют выпускники медицинских направлений подготовки[208].

---

[207] Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики (Росстат). URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/itog-monitor_ 01-2023.htm (дата обращения 23.06.2024).

[208] Выпускники высшего образования. URL//https://www.hse.ru/data/2024/03/01/2082497108/Выпускники_высшего_образования-доклад_24.05.pdf (дата обращения: 10.06.2024).

Далее работники социальной сферы могут получать дополнительное профессиональное обучение, проходить переподготовку и повышение квалификации. В системе дополнительного профессионального образования, помимо высших и средних специальных заведений, значительный объем рынка занимают организации, предоставляющие электронные образовательные услуги в социальной сфере. Также развитие кадрового потенциала работников социальной сферы может проходить в рамках корпоративного обучения.

Вся эта деятельность должна отражаться на спросе и предложении профессионалов в социальной сфере на рынке труда. Рынок труда можно обозначить как объект и приоритет социальной политики, но следует отметить, что несмотря на усилия системы образования, в социальной сфере отмечается и нарастает кадровый дефицит педагогических, медицинских, социальных работников. По признанию Министерства здравоохранения, дефицит средних медицинских работников составляет 69 тысяч человек в 2024 году. Данные тенденции рынка труда обостряют проблему кадрового обеспечения организаций социальной сферы.

По мнению отечественных авторов, кадровое обеспечение представляет собой формирование необходимого качественного и количественного состава работников для эффективной работы компании[209]. Исходя из данного определения, кадровое обеспечение рассматривается А.Я. Кибановым как составная часть управления персоналом[210].

А.П. Егоршин считает, что управление персоналом – это разработка и реализация кадровой политики, включающей планирование, наем и размещение рабочей силы; обучение, подготовку и переподготовку работников; продвижение по службе и организацию карьеры; условия найма, труда и его оплату; обеспечение формальных и неформальных связей, создание комфортного психологического климата в коллективе[211]. Таким образом, в систему кадрового обеспечения организаций социальной сферы будут включены функции привлечения и отбора, развития потенциала и удержания кадрового состава организации; а также рассмотрены кадровые риски организаций социальной сферы.

Особенностями кадрового обеспечения организаций социальной сферы являются социальная ориентированность организаций соци-

---

[209] См. *Горбунова М.Ю.* Кадровый менеджмент и психология управления / М.Ю. Горбунова. М.: Владос, 2017. С. 64.

[210] *Кибанов А.Я.* Управление персоналом организации: учебник / под ред. А.Я. Кибанова. 4-е изд., доп. и перераб. М.: ИНФРА-М, 2020. С. 45, 46.

[211] *Егоршин А.П.* Основы управления персоналом: учеб. пособие / А.П. Егоршин. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2020. 352 с.

альной сферы и ее кадров; необходимость формирования бренда работодателя и конкурентного ценностного предложения; взаимодействие с учреждениями образования всех уровней с ориентацией на целевую подготовку; высокая значимость компетентностного и ценностного подхода к планированию и отбору кадров; непрерывность развития и обновления кадрового потенциала с учетом развития не только профессионально-квалификационных, но и личностных качеств и навыков, создание условий для удержания высокоэффективных кадров за счет развития коммуникационной среды и управления благополучием работников.

Социальная ориентированность организаций социальной сферы предполагает не только наличие социальной миссии, реализацию социальных ценностей и целей, инноваций и возможностей для развития, но и образ персонала и специфику технологий управления персоналом, включая кадровое обеспечение. При формировании кадрового состава и реализации функций управления персоналом учитываются потребности в работниках, ориентированных на помощь и служение, на нематериальную мотивацию и значимость развивающей культуры[212].

Необходимость формирования бренда работодателя определяется недостаточной привлекательностью многих организаций социальной сферы для рынка труда, в особенности для молодежи. Это определяется тем, что отрасли социальной сферы – такие, как индустрия гостеприимства, здравоохранение, культура находятся в конце рейтинга привлекательных отраслей для рынка труда по исследованию Randstad Employer Brand Research[213].

Взаимодействие с образовательными учреждениями дает возможность количественного и качественного кадрового планирования в организации. Организациям социальной сферы необходимо ориентироваться на целевую подготовку студентов для гарантированного кадрового обеспечения в стратегической перспективе.

Ценностно-компетентностный подход к отбору кадров предполагает отбор на основе ценностей и черт личности, что также дает возможность развивать кадровый потенциал в организации.

Удержание и мотивация кадрового состава организаций социальной сферы отличается ориентацией на вовлеченность и приверженность не только организации, но и решаемым задачам и реализуемым проектам.

---

[212] *Bakshi Sweta & Kumar Randeep*. Human resources management in social entrepreneurship. URL//https://www.researchgate.net/publication/357353128_HUMAN_RESOURCES_MANAGEMENT_IN_SOCIAL_ENTREPRENEURSHIP (дата обращения: 10.07.2024).

[213] Бренд работодателя: реальность и восприятие. URL//https://digest.ancor.ru/spring-2020/3-бренд-работодателя-реальность-и-восп/(дата обращения: 05.07.2024).

Привлечение и отбор кадров для организаций социальной сферы

По данным последних исследований, почти 40% соискателей при выборе работы ориентируются на HR-бренд компании[214], и эта тенденция будет только нарастать**.** Развитие бренда работодателя необходимо для привлечения и удержания квалифицированных кадров в организациях социальной сферы и является сегодня обязательным для руководителей в организациях социальной сферы (табл. 1).

Таблица 1

Сравнительный анализ понятия «бренд работодателя»

Понятие	Источник
«Бренд работодателя – это образ хорошего работодателя («великолепного места работы»), который предлагает организация» [2, с. 360]	*Армстронг М., Тейлор С.* Практика управления человеческими ресурсами. 14-е изд. СПб.: Питер, 2018. 1040 с. (с. 360).
«Имидж компании в глазах ее членов и потенциальных сотрудников, который тесно связан с опытом работы, когда есть понимание, что значит работать в компании, включая осязаемые факторы, например, зарплату, и неосязаемые, такие как культура и ценности компании»	*Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф.* Основы менеджмента. М., 1992. 277 с. (с. 247).
«HR-бренд или бренд работодателя – это • образ вашей компании как хорошего места работы в глазах всех заинтересованных лиц (нынешние и бывшие сотрудники, кандидаты, клиенты, акционеры и др.); • набор экономических, профессиональных и психологических выгод, которые получает работник, присоединяясь к вашей компании; • способ, которым вы формируете идентичность вашего бизнеса, начиная с базовых основ и ценностей и заканчивая тем, как вы доносите ее до всех заинтересованных лиц»	*Осовицкая Н.А.* HR-брендинг. Как стать лучшим работодателем в России. СПб.: Питер, 2012. 319 с. (с. 7).

Таким образом, бренд работодателя включает в себя различные элементы (экономические, функциональные, психологические, организационные), которые сотрудники и соискатели используют для оценки компании как потенциального рабочего места, признания ее отличительных качеств. Для привлечения наиболее квалифицированных кадров организации также формируют ценностное предложение бренда работодателя и предлагают конкретные преимущества для кандидатов, в том числе возможности для развития,

[214] От исследования к продвижению: полный гайд по HR-бренду. URL: https://vc.ru/hr/735040-ot-issledovaniya-k-prodvizheniyu-polnyy-gayd-po-hr-brendu (дата обращения: 16.03.2024).

конкурентное вознаграждение, комфортную среду, гибкий график работы и пр.

Кадровое планирование предполагает формирование планов подбора, движения персонала в организации, – таких, как план подбора, план кадрового резерва, план обучения, план высвобождения и другие планы. Для реализации планов кадрового обеспечения организации социальной сферы должны анализировать не только собственные потребности в персонале, но и оценивать состояние и тенденции рынка труда. В условиях нарастающего кадрового дефицита организация взаимодействия с образовательными структурами является одним из инструментов привлечения кадров в организации. При этом кадровое обеспечение отраслей социальной сферы базируется на подготовке специалистов в области традиционных и новых профессий социальной сферы, что означает, что работодатели социальной сферы должны выступать в качестве заказчиков для образовательных учреждений и программ дополнительного профессионального образования. К традиционным профессиям можно отнести

- *социального работника* как сотрудника органов социальной защиты, предоставляющих услуги гражданам с ограниченными возможностями;
- *социального педагога*, ориентированного на социализацию подростков и молодежи;
- *работников органов опеки и попечительства*, отвечающих за защиту прав детей и лиц, оказавшихся в сложной жизненной ситуации;
- *работников органов занятости*, отвечающих за переподготовку и трудоустройство граждан;
- *других специалистов* в области дополнительного профессионального образования, физкультуры и спорта, туризма.

Среди новых профессий в области развития социальной сферы следует отметить следующие профессии:

Специалист по организации государственно-частных партнерств в социальной сфере – помогает передавать государственные функции в социальной сфере (например, уборку помещений и территорий, водо- и теплоснабжение, энергосбережение, переработку твердых бытовых отходов, ремонт зданий и коммуникаций, муниципальный транспорт, детские сады и др.) под ответственность социальных предпринимателей, которые организуют эти функции в формате государственно-частного партнерства.

Эковожатый-специалист – поддерживает инициативные общественные группы, работающие на улучшение экологии, обеспечивает обмен информацией между ними, помогает им организовать

общественный контроль производств и мониторинг поведения людей на местах (в городах/деревнях).

Медиатор социальных конфликтов – специалист, помогающий ненасильственным путем решать конфликты, возникающие между социальными группами на имущественной, культурной, национальной, религиозной и других почвах.

Специалист по адаптации мигрантов-профессионал, который обучает национальному языку и культуре, в том числе через онлайн-платформы[215].

Ценностно-компетентностный подход к отбору кадров в организации социальной сферы предполагает формирование ценностной модели для кандидатов с рынка труда, включающей общечеловеческие ценности. К ним можно отнести такие ценности, как желание изменять мир к лучшему, готовность помогать, умение сопереживать (эмоциональный интеллект) и другие. Шанти К. Хиндука полагает, что работники социальной сферы должны разделять такие ценности, как человеческое достоинство; социальная справедливость; поддержка неимущих и наиболее уязвимых слоев; стремление к мирному сосуществованию; добрую волю[216]. Для отражения профессиональных ценностей и этических норм разрабатываются Кодексы этики работников социальной сферы

В модели компетенций работников социальной сферы должны присутствовать знания и умения решения проблем, навыки быстрого принятия решений, работы с информацией, применения коммуникационных техник, этические качества и множество других, в зависимости от отрасли и целей организации социальной сферы.

В качестве примера можно привести результаты экспертного опроса, в рамках которого были выявлены компетенции специалиста по социальной работе, необходимые для успешного выполнения своих профессиональных обязанностей.

Наиболее значимыми качествами для социальных работников, по мнению экспертов, являются «умение выслушать клиента» (76%) и «доброжелательность и отзывчивость» (73%). Такие результаты отражают специфику работы специалиста по социальной работе, так как ему часто приходится общаться с людьми преклонного возраста, часто одинокими и больными, не имеющими возможности общения и свободного передвижения, поэтому для них социальный работник является единственным собеседником, помощником и человеком, которому можно довериться. Для данной

---

[215] Атлас новых профессий. URL:https://atlas100.ru/catalog/sotsialnaya-sfera/ (дата просмотра: 09.07.2024).

[216] *Хиндука Ш.К.* О возможных путях развития системы подготовки работников социальной сферы в России / под ред. Ш. Рамон и Р. Сарри; пер. с англ. под ред. Ю.Б. Шапиро. М.: Аспект Пресс, 2006. С. 13–28.

группы людей чуткость и сопереживание их проблемам со стороны специалиста является наиболее важным.

Третье ранговое место занимают такие качества, как «бескорыстие и честность» (62,2%). Контингент, с которым приходится работать социальным работникам, чаще всего относится к малоимущим слоям населения. С возрастом у человека меняется уровень самооценок, ценностных критериев, а с выходом на пенсию меняется его образ жизни, сужается круг общения, минимизируются (чаще всего вынужденно) потребности. В связи с этим специалист по социальной работе должен находить подходы в общении к пожилым людям, проявлять открытость и честность при работе с такими клиентами.

Среди качеств, неприемлемых для данной работы, можно выделить следующие: конфликтность (71,2%), высокомерие (63%), эмоциональная неустойчивость (34,2%).

Перечисленные качества являются недопустимыми для социальных работников, так как они могут явиться серьёзной преградой для исполнения или надлежащего предоставления социальных услуг пожилым людям»[217].

Развитие кадрового потенциала в организациях социальной сферы

Расширение функций кадрового обеспечения произошло в последнее десятилетие и отражает глобальные, национальные и отраслевые тенденции рынка труда и управления персоналом.

По мнению Э.В. Крума, кадровый потенциал – это способность кадров решать стоящие перед ними текущие и перспективные задачи. Он определяется численностью кадров, их образовательным уровнем, личностными качествами, профессионально-квалификационной, половозрастной структурой, характеристиками трудовой и творческой активности[218].

Ильин А.И. в своих научных трудах под кадровым потенциалом понимает интегральную характеристику сотрудников, представляющую собой их максимальные возможности по достижению целей предприятия[219].

По мнению современных авторов, *кадровый потенциал – совокупность физических и духовных качеств человека, определяющих возможность и границы его участия в трудовой деятельности, спо-*

[217] *Корж Н.В., Кулагин Д.В.* Модель компетенции специалиста по социальной работе // Известия ВУЗов. Поволжский регион. Общественные науки. 2014. № 2(30).

[218] *Крум Э.В.* Экономика предприятия. М.: ТетраСистем, 2010. 192 с.

[219] *Ильин А.И.* Планирование на предприятии. М.: ИНФРА-М, 2011. 672 с.

собность достигать в заданных условиях определенных результатов, а также совершенствоваться в процессе труда[220].

Развитие кадрового потенциала реализуется также на базе ценностно-компетентностной модели персонала. Для развития кадрового потенциала проводится оценка кадрового состава организаций социальной сферы по уровням развития компетенций и определяются потребности в развитии персонала. Организации фокусируются на развитии специфических и наиболее востребованных компетенций персонала в соответствии с целями, задачами и функциями организации социальной сферы, – такими, как умения и навыки оказания услуг населению, умению выслушать и решить проблемы.

Также для развития кадрового потенциала необходимо формирование кадрового резерва и управление карьерой работников социальной сферы. В современных подходах к кадровому обеспечению применяется также развитие опыта сотрудника в организации в рамках реализации жизненного цикла работника.

Примеры развития кадрового потенциала работников социальной сферы можно увидеть в программах Института дополнительного профессионального образования работников социальной сферы (ИДПО), доступных, в том числе, для сотрудников Департамента труда и социальной защиты г. Москвы: программы переподготовки по управлению социальной сферой, программы повышения квалификации по оказанию психологической помощи и медиации в социальных конфликтах, программы развития коммуникативных навыков, программы профессиональной подготовки по долговременному уходу, социальной реабилитации и интеграции. Ежегодно в ИДПО обучаются 10 тысяч работников социальной сферы Москвы и регионов России. АНО ДПО «Академия профессионального образования» реализует программы переподготовки и повышения квалификации для работников организаций социальной сферы, среди которых «Психолог в социальной сфере», «Социальная работа» и множество других.

Удержание кадров в социальной сфере и кадровые риски

Мотивация работников социальной сферы может включать материальное и нематериальное вознаграждение. К материальному вознаграждению будут относиться все виды материальных выплат, – таких, как заработная плата, премии, социальный пакет и прочее. Для организаций соци-

[220] *Скороходова О.Р.* Кадровый потенциал: понятие, сущность, основные характеристики // Экономика и управление в XXI веке: тенденции развития. 2015. № 24. С. 67–71.

альной сферы необходимо фокусирование на социальном пакете как инструменте балансирования конкурентоспособного вознаграждения при недостаточно высоких заработных платах. Как правило, в государственных организациях работникам социальной сферы предоставляется достойный социальный пакет. В состав социального пакета негосударственных организаций социальной сферы могут входить страхование, медицинские услуги, оплата питания, мобильной связи, транспорта. Нематериальное вознаграждение включает признание заслуг персонала, комфортную рабочую среду, управление физическим, ментальным и эмоциональным благополучием персонала, возможности обучения и развития, карьерного роста. Для работников социальной сферы наиболее значимыми инструментами мотивации и удержания будут гибкий график работы, возможность получения дополнительного отпуска, делегирование полномочий по принятию решений, работа в команде, участие в интересных и значимых проектах, культура партнерского взаимодействия и вдохновляющего лидерства.

Современные процессы удержания персонала в организациях социальной сферы базируются на управлении жизненным циклом работника от испытательного срока через развитие кадрового потенциала до увольнения из организации. Модель жизненного цикла работника основана на парадигме сотрудничества и партнерства работника и организации. Этапы жизненного цикла включают привлечение, подбор, отбор, найм, адаптацию, развитие опыта работника и кадрового потенциала через обучение, карьерный рост, обновление и усложнение задач, увольнение, поддержание связей с организацией. Управление жизненным циклом предполагает создание условий и мониторинг наращивания компетенций работников, что должно приводить к карьерному росту и росту вознаграждений. Жизненный цикл работников социальной сферы имеет свои особенности. Так, привлечение кандидатов осуществляется за счет развития бренда работодателя и ценностного предложения, но для работников социальной сферы самым главным при выборе работы будут возможности самореализации через ценности и смысл работы. В процессе подбора фокусироваться необходимо также не столько на профессиональных знаниях, сколько на личностных качествах и ценностях. На этапе отбора должны применяться интерактивные формы оценки – анализ реальных ситуаций, деловые игры, а не только интервью. В процессе адаптации основным инструментом развития должно стать наставничество и обмен опытом. Для развития кадрового потенциала необходимы программы не только профессионального, но и личностного развития. Карьерный рост может быть не только вертикальным, но и горизонтальным, в том числе, в роли наставника. Наконец, при уходе

из организации социальной сферы не должно возникать конфликтов, а бывший работник должен и далее рассматриваться как член команды.

Именно эффективные процессы удержания персонала снижают наиболее значимые кадровые риски.

Кадровый риск – это опасность вероятной потери ресурсов компании или недополучения доходов по сравнению с вариантом, рассчитанным на рациональное использование человеческих ресурсов, в результате возможных просчетов и ошибок в управлении человеческими ресурсами[221].

Кадровые риски подразделяются на внешние и внутренние риски. Негативное воздействие внешней среды создает кадровые риски в организациях социальной сферы. К ним относятся

- политические риски, связанные с государственными кадровыми решениями в отношении граждан страны, – такими, как мобилизация или усиление обороноспособности, что приводит к оттоку квалифицированного персонала в другие отрасли;
- экономические риски повышения зарплатных ожиданий работников социальной сферы в целом в связи с конкуренцией на рынке труда.

Внутренние кадровые риски относятся как к работникам организации и их кадровому потенциалу, так и к функциям управления персоналом. Данные риски взаимосвязаны, так как биологические риски, включающие пол, возраст, состояние здоровья, могут нарастать в случае отсутствия управления физическим благополучием персонала, что отражает реальность выгорания у работников социальной сферы. Социально-психологические риски снижения лояльности, вовлеченности и уровня мотивации связаны с инструментами удержания персонала социальной сферы. Интеллектуальные риски проявляются при недостаточном уровне образования, а также развития кадрового потенциала работников социальной сферы.

Таким образом, для снижения уровня кадровых рисков в организациях социальной сферы необходима эффективная система кадрового обеспечения и управления персоналом.

Заключение

Кадровое обеспечение организаций социальной сферы является необходимым условием для реализации социальной политики в нашем государстве. Именно кадровый состав организаций социальной сферы обеспечивает не только удовлет-

[221] *Соломанидина Т.О., Соломанидин В.Г.* Кадровая безопасность компании. М.: Альфа-Пресс, 2011. 688 с.

ворение социальных потребностей различных социальных групп населения, но и развитие социальной сферы для повышения социального благосостояния граждан нашей страны. Поэтому организациям социальной сферы необходимо внедрять и развивать систему кадрового обеспечения, включающую привлечение и отбор кадров, развитие кадрового потенциала, удержание квалифицированных кадров и снижение кадровых рисков.

Литература

1. Атлас новых профессий. URL//https://atlas100.ru/catalog/sotsialnaya-sfera/?aft_2020=yes (дата обращения: 09.07.2024).
2. Бренд работодателя: реальность и восприятие. URL//https://digest.ancor.ru/spring-2020/3-brend-rabotodatelya-realnost-i-vosp/ (дата обращения: 05.07.2024).
3. Выпускники высшего образования. URL//https://www.hse.ru/data/2024/03/01/2082497108/Выпускники_высшего_образования-доклад_24.05.pdf (дата обращения: 10.06.2024).
4. *Горбунова М.Ю.* Кадровый менеджмент и психология управления / М.Ю. Горбунова. М.: Владос, 2017. 224 с.
5. *Егоршин А.П.* Основы управления персоналом: учеб. пособие / А.П. Егоршин. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2020. 352 с.
6. *Ильин А.И.* Планирование на предприятии. М.: ИНФРА-М, 2011. 672 с.
7. *Корж Н.В., Кулагин Д.В.* Модель компетенции специалиста по социальной работе // Известия ВУЗов. Поволжский регион. Общественные науки. 2014. № 2(30).
8. *Крум Э.В.* Экономика предприятия. М.: ТетраСистем, 2010. 192 с.
9. *Митрофанова А.Е.* Классификация кадровых рисков в системе управления персоналом организации // Вестник ГУУ. 2013. № 7. С. 228–232.
10. *Одегов Ю.Г., Абдурахманов К.Х., Котова Л.Р.* Оценка эффективности работы с персоналом. Методологический подход. М.: Альфа-Пресс, 2011. 752 с.
11. От исследования к продвижению: полный гайд по HR-бренду. URL: https://vc.ru/hr/735040-ot-issledovaniya-k-prodvizheniyu-polnyy-gayd-po-hr-brendu (дата обращения: 16.03.2024).
12. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики (Росстат). URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/itog-monitor_01-2023.htm (дата обращения: 23.06.2024).
13. *Скороходова О.Р.* Кадровый потенциал: понятие, сущность, основные характеристики // Экономика и управление в XXI веке: тенденции развития. 2015. № 24. С. 67–71.

14. *Соломанидина Т.О., Соломанидин В.Г.* Кадровая безопасность компании. М.: Альфа-Пресс, 2011. 688 с.

15. *Хиндука Ш.К.* О возможных путях развития системы подготовки работников социальной сферы в России / под ред. Ш. Рамон и Р. Сарри; пер. с англ. под ред. Ю.Б. Шапиро. М.: Аспект Пресс, 2006. С. 13–28.

16. *Ходенкова О.П.* Управление персоналом организации: технологии управления развитием персонала: учебник / О.К. Минева, И.Н. Ахунжанова, Т.А. Мордасова; под ред. О.К. Миневой. М.: НИЦ ИНФРА-М, 2016. 160 с.

17. *Bakshi Sweta & Kumar Randeep.* Human resources management in social entrepreneurship. URL//https://www.researchgate.net/publication/357353128_Human Resourcts_Management_in_Social_Enterpreneurship (дата обращения: 10.07.2024).

18. *Timothy A. Judge, John D.* Kammeyer-Mueller. Staffing Organisations. McGraw Hill, 2022. 378 p.

Темы (вопросы) для обсуждения

1. Место и роль кадрового обеспечения в системе управления персоналом организаций социальной сферы.

2. Специфика формирования бренда работодателя и его элементов для организаций социальной сферы, особенности рекрутингового процесса.

3. Развитие профессиональных и личностных качеств кадров в социальной сфере.

4. Мотивация кадрового состава организаций социальной сферы к эффективному труду. Риски потери кадров и кадрового дефицита.

Глава 3 ИННОВАЦИИ В УПРАВЛЕНИИ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ

§3.1 Инновации в управлении социальной сферой

Инновации являются ключевым ресурсом качественного изменения общества и инструментом лучшего решения социальных проблем. В силу этого вклад инноваций в развитие социальной сферы постоянно возрастает. Цель, которая при этом преследуется, — создание общества, в котором экономические, социальные, экологические и другие потребности будут сбалансированы. Только в таком случае социальная инфраструктура будет находиться в соответствии со структурой прогрессивно развивающегося общества. Иными словами, инновации в социальной сфере рассматриваются как альтернативный способ удовлетворения соответствующих потребностей, когда это затруднено или невозможно посредством существующих социальных механизмов. Управление инновациями в социальной сфере — важнейшая часть управленческой деятельности на всех уровнях власти, связанная с обеспечением социального развития, совершенствованием всех элементов систем управления и подсистем социальной сферы.

Базовые источники

Садовничий В.А., Григорьева Н.С., Чубарова Т.В. От традиции к инновациям: реформы здравоохранения в современном мире. М.: Экономика, 2012. Гл. 3.

В главе представлены общие подходы к инновациям, рассмотрены инновации в медицинских технологиях как основа новых альтернативных решений в развитии современных систем здравоохранения.

Кузнецова Ю.А. Социальные инновации в Российской Федерации: институциональный и информационный аспекты: монография. Новокузнецк: ИП Петровский К.В., 2020. 131 с.

В монографии раскрыты региональные особенности развития социальных инноваций в Российской Федерации в рамках институциональной и информационной составляющих. Выявлены содержательные характеристики системы управления социальными инновациями и показано, какие трансформационные изменения эта система претерпевает в современной России.

Трейси. и Стотт Н. (2016) Социальные инновации: окно в альтернативные способы организации и инноваций // Инновации: организация и управление, 19(1):51-60.

В статье предложена наиболее простая структура категоризации различных типов социальных инноваций, что, по мнению авторов, обеспечивает полезную основу для построения теории в этой области. Сделаны предложе-

ния для будущих исследований с потенциалом для углубления, расширения и уточнения разработанной типологии.

Инновационные решения в сфере социальной защиты населения: Обзор международного опыта и российская практика. Агентство инноваций Москвы. 2020. www.innoagency.ru

В отчете дан обзор международных и российских технологий в сфере социальной защиты населения. Показано, как г. Москва решает вопросы обеспечения равенства возможностей и равного доступа к инфраструктуре и сервисам для всех категорий граждан, в том числе, уязвимых групп населения (инвалиды, пожилые люди, многодетные семьи).

Основные вопросы

Роль инноваций в современном социальном развитии. Понятие инноваций. Обзор определений социальных инноваций в различных источниках.

Применение инноваций. Виды инноваций в социальной сфере.

Цифровизация в социальной сфере.

Ключевые понятия

Инновация (лат. *innovatio* – обновление, новшество, нововведение) – введённый в употребление новый или значительно улучшенный продукт (товар, услуга) или процесс, новый метод продаж или новый организационный метод в деловой практике, организации рабочих мест или во внешних связях.

Социальные инновации (social innovation) – это новые идеи, стратегии, технологии, которые способствуют решению социально-значимых задач, вызывающие социальные изменения общества.

Цифровизация – переход с аналоговой формы передачи информации на цифровую.

Цифровизация социальных услуг – процесс повышения эффективности применения информации при оказании различной помощи гражданам по улучшению условий жизнедеятельности и самостоятельному удовлетворению жизненных потребностей с помощью цифровых технологий.

Вопрос о роли инноваций в социальном развитии современного общества – это в определенной мере вопрос о соотношении традиций и инноваций. С одной стороны, традиции являются основой социальной жизни, отражая уже сложившиеся общественные устои и обеспечивая тем самым успех и устойчивость реформ. С другой – происходящие изменения в социально-экономической, политической жизни зачастую ломают эти традиции, формируют новые установки, которые могут вступать в противоречие с, казалось бы, еще вчера незыблемыми устоями. Но скорее всего, «нужный» отсчет находится в области «инновационного развития» как такового, причем в точном смысле этого слова – создание «принципиаль-

но нового»[222]. Новые идеи, концепции, услуги, приборы не только нужны "здесь и сейчас", но могут стать гарантией долгосрочного стабильного развития, безопасности, качества и эффективности.

Инновационные социальные технологии – совокупность приемов и методов, направленных на изучение, актуализацию и оптимизацию инновационной деятельности. В результате создаются и материализуются нововведения, вызывающие качественные изменения в различных сферах жизнедеятельности общества, ориентированные на рациональное использование материальных, экономических и социальных ресурсов.

В структуре этих технологий выделяют два основных вида деятельности: инновационную диагностику и социологическое изучение нововведений. Инновационная диагностика служит инструментом для анализа, диагноза и прогноза развития конкретного нововведения. Социологическое исследование рассматривает динамику общественного мнения по отношению к инновации.

Инновационная диагностика проводится в три этапа:

- фиксация всех проблем, которые могут возникнуть;
- конструктивное переосмысление знания и оперативная доработка, проектирование реализации нововведения;
- диагностика среды нововведения и процесса его осуществления.

Понятие социальные инновации

Социальные инновации – это новые стратегии, концепции, идеи и организации, отвечающие любым потребностям общества: от условий труда и образования до развития общества, и здравоохранения. Социальные инновации включают в себя, например, методы и техники открытых ресурсов, а также социально направленные инновации, – такие, как микрокредиты или дистанционное обучение. Термин «социальные инновации» используется для описания широкого спектра организационной и межорганизационной деятельности, которая предназначена для решения наиболее глубоко укоренившихся проблем общества, как, например, бедность, неравенство или ухудшение состояния окружающей среды.

Концепция социальной инновации не так уж и нова, но в центр внимания социальных наук она попала только в последние 20–25 лет, хотя ее применение можно проследить в работах Маркса, Вебера, Шумпетера, когда речь шла о глубоких социальных изменениях. Не существует и единого определения социальной инновации, ее содержание и масштабы значительно различаются

[222] *Садовничий В.А., Григорьева Н.С., Чубарова Т.В.* От традиций к инновациям: реформы здравоохранения в современном мире. М.: Экономика, 2012. С. 283.

между разными теоретическими направлениями[223]. В одних трактовках истоки социальных инноваций рассматриваются в творчестве и искусстве. И тогда социальные инновации – это результат деятельности творческих людей или социальных движений. Мамфорд определяет *социальные инновации как генерирование и реализацию новых идей о людях и их взаимодействии внутри социальной системы*[224] как особо важную форму творчества. Определение Young Foundation напоминает определение Мамфорда: *социальные инновации – это просто «новые идеи, работающие в форме воспроизводимых программ или организаций» для удовлетворения «неотложных неудовлетворенных потребностей и улучшения жизни людей»*[225].

Социальные инновации распространены по миру, поскольку люди понимают, что настало время работать сообща, чтобы найти новые решения проблем, стоящих перед нашим обществом. Новые инициативы предлагаются повсеместно: научно-исследовательскими организациями, компаниями или независимыми организациями. И хотя существуют различные определения социальных инноваций (табл. 1), все эти определения имеют один общий пункт: взаимодействие с целью достижения устойчивого общества.

Таблица 1

Обзор определений социальных инноваций в различных источниках

Область исследований	Автор	Определение	Пример
Социология	Zapf (1991)	Социальные инновации, то есть новые способы ведения дел, новое (особое) организационное устройства, новые правила, новые условия проживания, что способствуют изменению направлений социального развития или позволяет достичь цели лучшим способом, чем старые практики, новая институционализация	Стимул-системы вознаграждения в компаниях, новые услуги, социальные технологии, политические инновации (Peace Corps), новые образы жизни

[223] *Howaldt J, Schwarz M.* (2010) Social innovation: concepts, research fields and international trends. Study. Sozialforschungsstelle, Dortmund.

[224] *Mumford M.D.* (2002) Social innovation: ten cases from Benjamin Franklin. Creat Res J 14(2):253–266; Mumford M.D., *Moertl P.* (2003) Cases of social innovation: lessons from two innovations in the 20th century. Creat Res J 15(2,3):261–266.

[225] *Mulgan G. & al.* (2006). Parties for the Public Good. London. The Young Foundation, p. 7; *Mulgan G., Wilkie N., Tucker S., Ali R., Davis Fr.* and *Liptrot T.* (2006): Social Silicon Valleys: a manifesto for social innovation: what it is, why it matters and how it can be accelerated. The Young Foundation. London.

Продолжение табл. 1

Область исследований	Автор	Определение	Пример
Социология	Gillwald (2000)	Социальные инновации, как новые аранжировки мероприятий и процедур, которые отличаются от предыдущих привычных узоров, имеющие далеко идущие социальные последствия	Экологическое движение, сборочная линия работы, фастфуд рестораны, внебрачные партнерства, система социального обеспечения
Социология	Heiskala (2007)	Социальные инновации – это изменения в культурной, нормативной или регулятивной структурах общества, которые повышают его собственные ресурсы и улучшают экономические и социальные результаты	Демократия
Социология	Kesselring and Leitner (2008)	Социальные инновации являются элементами социальных изменений, которые создают новые социальные практики, т.е. влияют на поведение лиц или определенных социальных групп, позволяя выровнять его с принятыми нормами (это не всегда экономическая рациональность)	Политические реформы, новые услуги, новые формы участия сотрудников в делах корпорации
Социология	Howaldt and Schwarz (2010)	Социальная инновация является новой комбинацией или новой конфигурацией социальных практик в определенном направлении деятельности, или социальные контексты, предлагаемые некоторыми акторами с определенной целью – ответить на потребности или проблемы, что невозможно сделать на основе ранее сложившихся практик	Новые услуги, новые бизнес-модели, веб-социальные сети
Креативные исследования	Mumford (2002)	Термин социальные инновации, используемый здесь, относится к поколению и осуществлению новых идей, направленных на новую организацию межличностных отношений с тем, чтобы в первую очередь, можно было удовлетворить общие цели (одну или несколько)	Запись в библиотеку, работа полиции, бумажная валюта

Продолжение табл. 1

Область исследований	**Автор**	**Определение**	**Пример**
Креативные исследования	Mumford and Moertl (2003)	Социальные инновации как поколение и осуществление новых идей о людях и их взаимодействиях в рамках социальной системы	Научный менеджмент, стандартизированные тесты для колледжа
Предпринимательство	Swedberg (2009)	Социальные инновации являются новыми комбинациями, которые производят социальные перемены	Сочетание микрофинансирования и деятельности групп давления
Предпринимательство	Ziegler (2010)	Социальные инновации представляют собой баланс новых комбинаций и возможностей	Работа Грама Викаса о возможностях продвижения здоровья (здорового образа жизни)
Экономика благосостояния	Pol and Ville (2009)	Нововведение называется социальной инновацией, если подразумеваемая новая идея имеет потенциал для улучшения качества / уровня жизни. Социальные инновации – это удовлетворение потребностей, которые нельзя удовлетворить через рынок. Этот механизм (поскольку он не обладает потенциалом прибыли) можно назвать чисто социальной инновацией	Интернет, Инициатива «уборки» окружающей среды
Руководство полевой практикой	Mulgan (2007)	Социальные инновации – это инновационная деятельность и услуги, которые способствуют достижению целей общественной потребности и которые в основном разработаны и выполняются через организации, чьи первичные цели являются социальными	Органические продукты питания, открытое программное обеспечение, педагогические модели по уходу за ребенком, микрокредитование, журналы, продаваемые в пользу бездомных
Руководство полевой практикой	Phills et al. (2008)	Социальные инновации – это решения социальных проблем, которые являются более эффективными, действенными, устойчивыми, чем существующие решения, и для которых создаваемая стоимость достается больше обществу в целом, чем частным лицам	Микрофинансирование, справедливая торговля, чартерные школы, социально ответственное инвестирование

Продолжение табл. 1

Область исследований	Автор	Определение	Пример
Руководство полевой практикой	Murray et al. (2010)	Мы определяем социальные инновации как новые идеи (продукты, услуги и модели), которые одновременно служат удовлетворению социальных потребностей и создают новые социальные отношения и способствуют совместной деятельности. Это инновации, которые хороши для общества и способствуют укреплению его потенциала	Модель инновационного образования для детей в трущобах, органические сельское хозяйство
Руководство полевой практикой	Caulier-Grice et al. (2012)	Социальные инновации – это новые решения (продукты, услуги, модели, рынки, процессы и т.д.), которые отвечают социальным потребностям (более эффективны по сравнению с существующими решениями) и могут привести к появлению новых или улучшенных возможностей и отношений и более эффективному использованию активов и ресурсов	Текстовые сообщения, краудсорсинг, информационная платформа для ликвидации последствий стихийных бедствий
Сообщество Психология	Fairweather (1967)	Социальные инновации создают новые социальные подсистемы и включают в себя такие модели, как новаторство или альтернативные решения социальных проблем, экспериментально оценивая их и распространяя информацию для тех, кто может сделать соответствующие изменения. Это экспериментальные социальные инновации	Программы по борьбе с бедностью, программы реабилитации для долгосрочных резидентов психических больниц
Развитие территорий	Moulaert et al. (2005)	Социальная инновация: реальная и контекстная. Это относится к ежедневным изменениям в деятельности агентств и учреждений, что приводит к лучшим результатам. Включение исключенных групп и физических лиц в различные сферы общества и на различных пространственных масштабах.	Развитие программ по борьбе с социальной исключительностью

Окончание табл. 1

Область исследований	Автор	Определение	Пример
		Социальные инновации – это вопрос инновационного процесса – то есть изменений в динамике общественных отношений, в том числе, властных отношений. Социальные инновации – это социальная интеграция, а также противодействие или преодоление консервативных сил, стремящихся укрепить или сохранить социальное отчуждение. Социальные инновации – это и этическая позиция по поводу социальной справедливости. Последнее (с учетом различных интерпретаций) и будет означать на практике результаты социального строительства	

Источник: Satyajit Majumdar, Samapti Guha, Nadiya Marakkath (eds.) (2015) Technology and Innovation for Social Change. P. 22–25.

Социальным инновациям уделяется все большее внимание со стороны лиц, определяющих политику, ученых и гражданских активистов в качестве жизнеспособной альтернативы для решения социальных проблем. Социальные инновации предлагают решения для целого спектра современных социальных проблем, в решении которых и политики, и классические инструменты правительств, и рыночные решения испытывают трудности.

Центр Социальных Инноваций Стэндфордской школы полагает, что Великая депрессия в США была наиболее плодотворным временем для внедрения социальных инноваций. На этом основании можно предположить, что в условиях кризиса наступает наилучшее время для активного внедрения социальных инноваций в России[226]. Тем более, что кризис касается не только производственных сфер, экономических, но и обширно соприкасается с границами социальной жизни населения (изменяющийся рынок труда, старение населения и т.д.).

Формально идею социальных инноваций признали в 2010 году, после встречи, на тот момент председателя (2004–2014) Европей-

[226] *Садовничий В.А., Григорьева Н.С., Чубарова Т.В.* От традиций к инновациям: реформы здравоохранения в современном мире. М.: Экономика, 2012. Гл. 3.

ской комиссии Ж. Баррозу и группы общественных активистов и инноваторов. Конкретные предложения вошли в официальные документы – «Стратегию Европа-2020» и программы исследований «FP7» Евросоюза. Как было отмечено, политика социальных инноваций «*еще не полностью принята в политических кругах», однако социальные инновации – это удобный подход для решения крупных общественных проблем, хотя это все еще не устоявшееся понятие. Есть немало практических подтверждений того, что социальные инновации могут решить проблемы уязвимых групп населения, улучшить качество жизни и выполнить важные системные изменения в обществе для роста его благосостояния*».

Однако социальные инновации – это и социальная ответственность бизнеса. Но к российским бизнесменам и предпринимателям еще не пришло осознание того, что нематериальные инвестиции дают большую отдачу, нежели материальные[227]. Российский бизнес не рассматривает нематериальные активы как серьезное конкурентное преимущество. Отсюда и низкая степень инициативы поддержки социальных инноваций. Хотя современные условия социальной турбулентности и острых социальных проблем актуализируют значимость вклада социальной ответственности бизнеса, вне зависимости от его размера и отраслевой принадлежности, в решение вопросов социально-экономического развития стран и отдельных территорий, что подтверждается трендом роста нефинансовой публичной отчетности и формированием стандарта для отчетности о корпоративной социальной ответственности (КСО), разработанного GRI (Global Reporting Initiative)[228].

Таким образом, Россия сейчас должна, в первую очередь, оказывать информационную поддержку этому направлению и, имея возможность использовать положительный опыт, выработать свою политику поддержки социальных инноваций с учетом локальных особенностей и российского менталитета.

В России «социальные инновации» – это новый термин, который только начинает получать распространение и ассоциируется с такими понятиями, как государственно-частное партнерство, корпоративная социальная ответственность, социальное предпринимательство и благотворительность. Для большинства российских компаний, например, социальные инновации и социальные инвес-

---

[227] *Чубарова Т.В.* Социальная ответственность в рыночной экономике: работник, бизнес, государство. СПб.: Нестор-История, 2011

[228] *Чубарова Т.В.* Социальная ответственность бизнеса в рыночной экономике: работник, бизнес, государство. СПб.: Нестор-История, 2011; *Кулькова В.Ю., Григорьева Н.С.* Экономические обязательства в реализации корпоративной социальной политики крупных предпринимательских структур в Российской Федерации // Государственное управление. Электронный вестник, 2024. № 105. С. 105–117.

тиции сводятся к традиционной благотворительной политике. Мы не можем похвастаться и тем, что при каждом российском вузе имеется лаборатория социальных инноваций (как это принято в других странах). Тем не менее, примеры социальных инноваций в России есть[229], и можно надеяться, что со временем их будет больше. В условиях, когда социальные инновации еще не являются устоявшимся понятием, распространение информации о существующих удачных инициативах является важной составляющей успеха. Сфера социальных инноваций в России отличается неравномерностью развития, фрагментарностью и недостаточной информационной прозрачностью. Научных исследований в области социальных инноваций по-прежнему не так много, а работы исследователей в основном ориентированы на практику и публикуются в форме научных докладов различных организаций и фондов.

Следует еще раз подчеркнуть, что социальные инновации определяются как вид деятельности, «созданной разными субъектами общества (государство, бизнес и гражданское общество), принятой и институционализированной в качестве новой социальной практики для удовлетворения потребностей и решения проблем наилучшим образом (чем это сложилось)»[230].

Применение социальных инноваций

Социальные инновации основаны на межсекторальном подходе и являются универсально применимыми. Они могут быть инициированы и введены в практику различными субъектами, включая государство (различные уровни), исследовательские институты, компании и независимые организации, которые зачастую используют при этом разные определения социальных инноваций, ориентируясь на соответствие тем практикам, которые внедряются. Государство заинтересовано в активизации общественной инициативы, направленной на предоставление социальных услуг посредством сети общественных субъектов, которые могут принимать форму общественных практик, социальных движений и даже новых институтов.

Вызов всему миру в виде пандемии Covid-19, который радикально изменил привычный уклад жизни миллионов людей, практически во всех странах показал, что креативные, инновационные идеи позволяют наиболее результативно и с наименьшими потерями (затратами) преодолеть негативные воздействия пандемии. Со-

[229] Инновационные решения в сфере социальной защиты населения: Обзор международного опыта и российская практика. Агентство инноваций Москвы. 2020. www.innoagency.ru

[230] *Устинова К.А.* Социальные инновации: эффекты от реализации и перспективы развития // Вопросы инновационной экономики. 2020. Т. 10. № 3. С. 1815–1830.

циальные инновации, активно заявившие о себе в тот период, продолжают внедрение в современную повседневность и активно используются, например, как:

- масштабный переход на цифровое обучение, со всеми плюсами и минусами[231];
- поддержка населения старшего возраста на самоизоляции путем обеспечения продуктами с помощью добровольцев, а также создание устойчивых социальных связей и адаптированной среды[232];

Вставка 1.

[231] *Григорьева Н.С., Андрюшков С.А., Зубков А.В., Кулькова П.С., Хорошилова М.А.* Влияние ограничительных мер на систему образования: переход на дистанционное обучение в оценках студентов российских вузов // Государственное управление. Электронный вестник (Электронный журнал). 2020. № 89. С. 197–212.

[232] *Chubarova T.V., Grigorieva N.S.* Impact of restrictive policies on lives of the elderly: lessons of the COVID-19 pandemic // Population and Economics, Изд-во Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова. М., 2022. Т. 6. № 4. С. 146–161.

- организация массовых мероприятий в онлайн пространстве, включая акции адресной поддержки определенных социальных групп, а также другие разнообразные стратегии ведения деятельности в самых различных областях.

Анализ лучшего международного и отечественного опыта показывает, что в современных условиях в основе оказания социальных услуг лежат инновационные технологии и комплексный подход с целью развития «человеко-центричных», а не казённых форматов проживания и заботы о нуждающихся в поддержке и защите.

Виды инноваций в социальной сфере

Можно выделить следующие виды инноваций в социальной сфере:

- технологические инновации – связаны с совершенствованием процессов производства и предоставления услуг социальной сферы. Это могут быть новые способы, методики, оборудование и т.д. В качестве примера можно привести технологии AgeTech (решения для людей пожилого возраста) и AssistiveTech (решения для людей с ограниченными возможностями), которые в ближайшие 5 лет будут расти (в связи с востребованностью) на 21% и 7% в год соответственно;
- административные инновации, предполагающие внедрение новых механизмов (методов, инструментов) управления процессами, происходящими в социальной сфере. Например, развитие рынка социальных инноваций, стимулирование спроса на соответствующую продукцию и т.д.;
- информационные инновации, которые связаны с вопросами автоматизации процессов, совершенствованием информационной работы, в том числе, развитием доступности информационных ресурсов и легкости получения информации для заинтересованных лиц, в том числе, и принимающих решения;
- психологические инновации, которые предполагают работу с потребителями продукции социальной сферы. Очень часто любые изменения в рассматриваемой области вызывают недоверие со стороны определенных социальных групп (например, граждан старших возрастов). Соответственно, необходима разъяснительно-просветительская работа с населением, которая будет способствовать более легкому и быстрому принятию нововведений;
- экономические инновации – данный вид инноваций связан с вопросами планирования деятельности в социальной сфере, стимулирования, распределения финансовых средств. Очень важным здесь является направление по внедрению рыночных

принципов в традиционно публичные направления социальной деятельности.

Важнейшим свойством процесса внедрения инноваций в социальной сфере является комплексность. Появляются новые экспериментальные модели организации социальных услуг, некоторые из которых уже завоевали социальное пространство. Инновации в государственном управлении могут рассматриваться как один из возможных путей развития межсекторного партнерства для решения задач социальной сферы, например, передавая на аутсорсинг некоммерческим организациям социальные услуги. Исследователи отмечают, что, во-первых, со стороны органов власти существует и постепенно возрастает запрос на повышение уровня участия организаций гражданского общества в решении задач социальной сферы. Во-вторых, существует и общественный запрос на повышение участия НКО в социальной сфере, поскольку непосредственная близость НКО к благополучателям повышает валидность предлагаемых решений интересам и потребностям нуждающихся[233]. Для этого по инициативе правительства создаются Центры (лаборатории) для разработки новых сервисов и решений с вовлечением конечных потребителей, а также специализированные фонды или финансовые программы (гранты, субсидии) для стимулирования социальных инноваций.

Цифровизация социальной сферы

Приоритетной задачей современного развития России является ее цифровая трансформация, выраженная в достижении «цифровой зрелости» не только ключевых отраслей экономики, но социальной сферы[234]. Вслед за экономикой, «цифра» прочно вошла в социальную сферу жизни, что повлекло за собой как бы обратное воздействие цифровых технологий на экономику, право, социально-культурную сферу и политику. Пандемия COVID-19 поспособствовала вынужденной форсированной цифровизации в России, когда буквально за несколько недель цифровизация проникла во все сферы социальной жизни и открыла новые формы социальных услуг. И несмотря на то, что нет единства между представителями юридических наук в определении точной правовой формы этого явления[235], «цифровизация» захватила и продолжает быстры-

---

[233] *Краснопольская И.И., Мерсиянова И.В.* Трансформация управления социальной сферой на социальные инновации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 2. С. 29–52.

[234] О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года: указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 // Рос. газета. 2020. № 159.

[235] *Зуева Н.Л.* Цифровизация социальной сферы // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 2 (49). С. 277–287. DOI: https://doi. org/10.17308/law/1995-5502/2022/2/277-287

Вставка 2.

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ РЕШЕНИЯ

Новые программы и экспериментальные модели предоставления услуг

Лаборатории социальных инноваций	Центры которые создаются по инициативе правительства для разработки новых сервисов и решений с вовлечением конечных потребителей
Финансовая поддержка	Специализированные фонды или финансовые программы (гранты, субсидии) для стимулирования социальных инноваций
Конкурсы / хакатоны	Конкурсы направлены на 1) стимулирование низовых инициатив и инновационной культуры организаций социальной защиты, 2) создание и/или адаптацию технологических решений для нужд уязвимых групп населения
Программы по вовлечению местного сообщества и волонтеров	Программы направлены на развитие волонтерства и локальных сообществ, помогающих незащищенным группам граждан. Таким образом снижается нагрузка на систему социальной защиты и выстраиваются продуктивные социальные связи
Программы обучения	Можно выделить два типа программ: 1) развитие наиболее востребованных навыков (цифровых, предпринимательских, бытовых) у уязвимых групп населения, 2) развитие навыков сотрудников организаций социальной защиты по работе с отдельными группами населения
Бизнес-инкубаторы	Инкубаторы создают «безопасную» среду для разработки и тестирования новых решений, часто с привлечением потенциальных пользователей. Компаниям-резидентам оказывается финансовая и нефинансовая поддержка

Источник: www.innoagency.ru

ми темпами осваивать социальное пространство. Согласно принятым за последние несколько лет распоряжениям, было предложено на основе единой цифровой платформы, где будут собраны все возможные данные о гражданине, и с использованием искусственного интеллекта предоставлять гражданам России различные меры

(виды) социальной поддержки дистанционно с использованием различных цифровых каналов в режиме, приближенном к онлайн-режиму, без личного посещения территориальных органов, оказывающих эти услуги.

Для этого были внедрены индивидуальный персонифицированный учет[236], ЕГИССО[237], ФРИ[238] ЕГР ЗАГС[239], ЕПГУ[240] и другие сервисы.

Наглядным примером тому служат «президентские выплаты» на детей, которые были проведены без личного обращения граждан за их получением, введение электронных трудовых книжек, проактивная выдача сертификата на материнский семейный капитал и т.д. Рассматриваются практические и теоретические вопросы (реалии, проблемы, перспективы) реализации социальных прав граждан с использованием цифровых платформ, не исключая и личного обращения граждан в конфликтных ситуациях.

Вставка 3.

Однако уже первый опыт предоставления мер социальной поддержки без личного обращения и упрощенного порядка получения выплат на детей через использование только автоматического алгоритма проверки правоустанавливающих документов (паспорта и свидетельств о рождении) показал как хороший результат (указанные выплаты получили родители свыше 20 млн детей, что составляет 98% всех, кому положена такая поддержка), так и выявил проблемы, которые заранее не были просчитаны. Упрощенный алгоритм, определяющий право на эту выплату, не учел ситуацию с разведенными детьми, где указанную выплату получили родители по принципу «кто первый», в результате выплату получили граждане, которые не только не проживают со своими детьми, но более того, имеют задолженности по уплате алиментов своим детям. Для восстановления справедливости пришлось обращаться в суд, но, к сожалению, не во всех случаях справедливость восторжествовала.

---

[236] Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования: Федер. закон от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 14. Ст. 1401.

[237] О Единой государственной информационной системе социального обеспечения: постановление Правительства РФ от 16 августа 2021 г. № 1342 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 35. Ст. 6282.

[238] О формировании и ведении федерального реестра инвалидов и об использовании содержащихся в нем сведений: постановление Правительства РФ от 16 июля 2016 г. № 674 // Рос. газета. 2016. № 165.

[239] Об утверждении Правил ведения Единого государственного реестра записей актов гражданского состояния: постановление Правительства РФ от 27 июня 2018 г. № 738 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 27. Ст. 4089.

[240] 7 О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций): постановление Правительства РФ от 24 октября 2011 г. № 861 // Рос. газета. 2011. № 246.

Источник: *Зуева Н.Л.* Цифровизация социальной сферы // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 2 (49). С. 282.

Что касается электронной трудовой книжки, то по данным Пенсионного фонда, на конец 2023 года общее число россиян, перешедших на ЭТК, превысило 17 млн человек (12 перешли и 5 впервые получили)[241] из 47 млн работающих. Как видно из этого соотношения, большинство работающих предпочитают подстраховаться и иметь «запасной вариант», а многие просто ностальгически относятся к традиционному бумажному формату. Основными недостатками «цифры» называют угрозу потери данных в результате технических сбоев и утечки данных к посторонним. Основной мотив – недоверие к качеству работы государственных сервисов и сомнение в возможностях бюджетных организаций долгосрочно хранить огромный массив данных. К тому же люди привыкли к бумажным документам «с печатями», которые однозначным образом подтверждают трудовую деятельность. Могут возникнуть проблемы у граждан, у которых запись, например, была сделана некорректно, а предприятие перестало существовать, и проверить данные сложно, если вообще возможно. И таких «мелких» проблем может оказаться достаточно много, и, как правило, справляться с ними приходится самому гражданину. Согласно законодательству Российской Федерации, переход на электронные трудовые книжки (ЭТК) не является обязательным. Это означает, что работники имеют право выбирать между бумажным и электронным форматом трудовой книжки, однако, для тех, кто поступает на работу впервые и до этого нигде не работал до 1 января 2022 года, электронная трудовая книжка является обязательной, следовательно, число пользователей ЭТК будет ежегодно расти. Страхи людей по поводу данного нововведения можно свести к трем основным рискам:

- риск отказа от бумажного документооборота;
- риск утечки персональных данных;
- риск сбоя техники и удаления или искажения персональных данных.

Один из самых острых вопросов цифровизации – защита персональных данных. С сожалением приходится признать низкий уровень ответственности операторов, имеющих доступ к персональным данным, что вкупе с проблемами правового регулирования, составляет реальную угрозу для утечки персональной информации, с чем на бытовом уровне в той или иной форме столкнулись потребители социальных услуг, особенно в банковском секторе.

[241] https://sfr.gov.ru/press_center/~2023/12/20/258498

Вопрос о цифровизации здравоохранения подробно будет рассмотрен в **разделе 2 глава 6**. Но отметим, что на региональном (муниципальном) уровне в качестве успешного примера можно рассматривать цифровую платформу здравоохранения г. Москвы, которая представляет различные сервисы для врачей и пациентов, упрощая их взаимодействие и повышая качество и доступность медицинской помощи и социальных услуг.

Ключевым фактором успеха процессов цифровизации является наличие компетентных квалифицированных кадров в необходимом количестве и рабочих мест для них, а также самой системы подготовки специалистов, обладающих такими компетенциями, которые позволяют разрабатывать и внедрять цифровые технологии. Следует обратить особое внимание на цифровую грамотность сотрудников сферы услуг. Проведенные исследования в 2021–2022 гг. позволяют говорить о проблемах в цифровой компетенции сотрудников в различных отраслях социальной сферы[242].

В то же время, цифровые технологии можно считать новой границей неравенства, поскольку по мере того, как бизнес, правительство, торговля и культура все больше переходят в онлайн и закрывают физический доступ к магазинам, услугам и бесплатному контенту, те, кто не имеет (по разным причинам) цифровых навыков и не является частью цифрового мира, остаются вне его. В связи с неприятием новых цифровых технологий в науке заговорили о социальном неравенстве тех, кто не принял эти технологии. Существуют, а периодами обостряются вопросы общественной безопасности в сфере социальных услуг (**Раздел I Глава 1 §1.4**).

Регионы РФ реализуют собственные инновационные проекты в различных социальных секторах и направлениях работы, среди которых организация и координация деятельности социальных служб; обеспечение социальной защиты населения; социальное предпринимательство, представляющее собой практику создания новых организаций, ориентированных на нерыночную деятельность; онлайн-волонтерство и т.д.

Заключение

В настоящее время в Российской Федерации происходят коренные изменения в формах и стандартах качества оказания социальных услуг, обусловленные процессом цифровой трансформации государственного управления и основных отраслей

[242] *Беззубцева М.В., Григорьева Н.С., Демкина А.Е. Кочергина А.М.* Цифровизация здравоохранения в России: мониторинговое исследование цифровой грамотности медицинских работников // в журнале Государственное управление. Электронный вестник (Электронный журнал). 2022. № 93. С. 108–120.

социальной сферы. Благодаря использованию цифровых технологий отрасли социальной сферы становятся всё более адаптированными к переменам, а соответственно, возрастает и эффект от оказываемых социальных услуг. Внедрение цифровых технологий во все сферы жизни граждан становится фактором, который радикально трансформирует характер социальных взаимодействий и изменяет механизмы социального контроля.

На скорость и уровень распространения инноваций влияют следующие факторы:

- преимущества инновации по сравнению с аналогичными товарами (услугами);
- совместимость инновации со сложившейся системой культурных норм;
- уровень сложности для понимания потребителем и простоты апробации и пользования;
- возможность распространения информации об инновации.

Социальные инновации выступают перспективным инструментом гражданского участия в решении социальных задач. Они генерируются активным населением и негосударственными некоммерческими организациями (НКО) и повышают способность населения к самоорганизации и действиям.

Проведение цифровизации является сложным процессом, но несмотря на все очевидные преимущества, есть определенные риски, которые связаны не столько с технической стороной новых технологий, а с экономическими и социальными следствиями. Поэтому важно учитывать именно социальную составляющую внедрения новых технологий. Тем более, что речь идет о новых технологиях не в одной отдельно взятой сфере (отрасли), но уже совершенно очевидно, что они имею сквозной характер.

Ключевым фактором успеха процессов цифровизации является наличие компетентных квалифицированных кадров в необходимом количестве и качестве, а следовательно, актуальным становится вопрос подготовки/переподготовки специалистов, обладающих компетенциями, которые позволяют разрабатывать и внедрять цифровые технологии.

Литература

1. *Григорьева Н.С., Андрюшков С.А., Зубков А.В., Кулькова П.С., Хорошилова М.А.* Влияние ограничительных мер на систему образования: переход на дистанционное обучение в оценках студентов российских вузов // Государственное управление. Электронный вестник (Электронный журнал). 2020. № 89. С. 197–212.

2. *Зуева Н.Л.* Цифровизация социальной сферы // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022.

№ 2(49). С. 277–287. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/2/277-287

3. *Кособоков А.Ю.* Внедрение инноваций в социальной сфере: факторы и основные направления // Экономические науки. 2022. № 1(206). С. 103–106.

4. *Краснопольская И.И., Мерсиянова И.В.* Трансформация управления социальной сферой на социальные инновации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 2. С. 29–52.

5. *Осипова Н.Г.* Цифровизация социальной реальности: ключевые дискуссии // Вестн. Моск. Ун-та. Сер. 18. Социология и политология. 2022. Т. 28. № 3. С. 7–27.

6. *Устинова К.А.* Социальные инновации: эффекты от реализации и перспективы развития // Вопросы инновационной экономики. 2020. Т. 10. № 3. С. 1815–1830.

7. *Chubarova T.V., Grigorieva N.S.* Impact of restrictive policies on lives of the elderly: lessons of the COVID-19 pandemic // В журнале Population and Economics. М.: Изд-во Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, 2022. Т. 6. № 4. С. 146–161.

8. *Hochgerner J.* (2013). Social innovation and the advancement of the general concept of innovation. In: Ruiz-Viñals, Carmen/ Parra-Rodríguez, Carmen (Eds.): Social innovation. Routledge: Oxford and New York, pp. 12–28.

Темы (вопросы) для обсуждения

1. Классификация социальных инноваций, каким образом и по каким основаниям можно ее провести?

2. Каковы особенности инновационного процесса, характерные для социальной сферы.

3. Жизненный цикл инноваций.

4. Как проверить эффективность социальных инноваций.

5. Что такое этичное потребление?

6. Почему возникает сопротивление нововведениям и как преодолевать такое сопротивление?

7. Программы, направленные на развитие занятости инновационного типа.

8. Решает ли цифровизация традиционные социальные проблемы – бедности, безработицы, социального неравенства и т.д.

9. Какие показатели свидетельствуют об успешности процесса цифровизации?

10. Как будут изменяться и развиваться отдельные отрасли социальной сферы под влиянием цифровизации?

§3.2 Сетевая модель государственного управления

Повседневная практика управления социальной сферой крайне обширна по набору актуальных для граждан проблем, финансово затратна и требует привлечения многообразных экспертных знаний, что нередко ставит вопрос о возможности исполнения данных ранее социальных обещаний. Это стимулирует правительства стран искать пути оптимизации расходов и управленческих усилий по решению этих проблем без сокращения объема социальных благ, с тем, чтобы сохранить легитимность власти. На сегодняшний день многие государства используют технологии сетевого государственного управления для облегчения социальной нагрузки и решения слабоструктурированных социальных проблем. Эти технологии активизируют ресурсный потенциал негосударственных участников и изменяют управленческую стратегию государства в отношении актуальных для него задач.

Базовые источники

Михайлова О.В. Сети в политике и государственном управлении. М.: КДУ, 2013.

В монографии раскрываются роль и значение сетей в современной политике и государственном управлении, описывается их потенциал для решения сложных, слабоструктурированных задач, встающих перед современным государством, разбираются кейсы, демонстрирующие возможности и ограничения сетевого анализа и сетевого управления.

Никовская Л.И., Якимец В.Н. Сетевые технологии и общественного-государственное управление // Возможности и угрозы цифрового общества: сборник научных статей / под общ. ред. А.В. Соколова, А.А. Власовой. Ярославль, 2019. С. 167–172.

В статье описывается влияние процессов деиерархиезации на отношения между государством и структурами гражданского общества, предлагается обзор российского опыта сетевого взаимодействия в государственном управлении.

Сотрудничество в публичной политике и управлении / под ред. Л.В. Сморгунова. СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского университета, 2018.

В сборнике рассматриваются вопросы взаимодействия государства и гражданского общества, влияние НКО на политику и управление в России и зарубежных странах.

Основные вопросы

1. Становление сетевой модели государственного управления в зарубежных странах.
2. Специфические характеристики сети как организационной формы.

3. Содержание и основные принципы сетевого управления.
4. Инструменты и технологии сетевого управления.

Ключевые понятия

Сеть в государственном управлении – это относительно устойчивые схемы скоординированных действий и ресурсных обменов, включающих государственных и негосударственных акторов разных уровней, взаимодействующих на всех этапах принятия решений посредством вертикальных и горизонтальных механизмов в целях, связанных с одним или нескольким аспектами государственной политики.

Сетевое государственное управление – деятельность органов власти по формированию и поддержанию взаимоотношений и взаимозависимостей между государственными и негосударственными акторами разных уровней для реализации принятых решений.

Становление сетевой модели государственного управления

Сетевая модель государственного управления является относительно новой и непростой для реализации. Она формируется в конце 1980-х – начале 1990-х годов во многом как ответ на изъяны проводимых в 1980-е гг. в западных странах административных реформ на основе идей «нового государственного управления». В самом общем виде «новое государственное управление» представляет собой набор нормативных допущений о том, каким образом должно быть устроено квазирыночное, бизнес-ориентированное управление институтами государственного сектора в целях повышения эффективности их деятельности. Иными словами, оно исходит из идеи о том, что государство менее эффективно в предоставлении услуг населению, чем бизнес, поэтому для его реформирования необходимо внедрение принципов рыночной конкуренции в деятельность государственных структур, а также технологий корпоративного управления. С одной стороны, это был весьма прогрессивный шаг, так как реформы создали условия для реализации многих совместных с бизнесом проектов, что ранее, в условиях господства традиционной бюрократической модели управления, было невозможно, повысили результативность и эффективность работы административных структур.

С другой стороны, негативные последствия реформ проявились, прежде всего, в социальной сфере. Ведь одним из ключевых направлений реформирования государственного сектора стало введение разнообразных числовых показателей для оценки качества и эффективности деятельности учреждений. Соответственно циф-

ры в отчетах, а не результат, превратились в главную цель работы чиновников, потому что от них зависит и продвижение по карьерной лестнице, и объемы финансирования учреждений. Как следствие, например, школы в погоне за высокими показателями стали помогать своим ученикам сдавать экзамены с высокими показателями, что негативно влияло на качество образования, но обеспечивало школе хорошее финансирование и высокие позиции в рейтингах.

В аналогичной ситуации оказались высшее образование, здравоохранение, социальная защита и пр., испытавшие на себе идейную переориентацию государства с понятия «благо» на понятие «услуга» для населения. Кроме того, выбранный курс на стимулирование межорганизационной конкуренции привел к колоссальной фрагментации государственного сектора, разрыву межведомственных связей, их изоляции друг от друга. Целью учреждения становится оптимизация внутриорганизационных структур и процессов, а не воспроизводство и поддержание межорганизационного взаимодействия, необходимого в решении большинства значимых для государства задач, и прежде всего, социальных. Любое направление социальной политики требует совместных действий различных ведомств и привлечения финансовых ресурсов, результаты вложений которых можно оценить лишь в долгосрочной перспективе, что никак не согласуется с принципами «нового государственного управления».

Таким образом, попытки сведения деятельности по управлению государством к таким одномерным показателям, как прибыль или эффективность, обеспечили некоторое повышение качества управленческой деятельности, но нанесли серьезный урон социальной сфере, которая требует поиска более сложных, иногда даже конфликтующих друг с другом критериев оценки.

Непродолжительное помешательство правительств западных стран на экономии бюджетных средств и оптимизации закончилось во многом благодаря активной позиции граждан, испытавших на себе негативные последствия реформ, и деятельности оппозиционных партий. Так, Лейбористская партия Великобритании в середине 1990-х гг. предложила иной способ оптимизации расходов и решения актуальных управленческих задач – создание условий для широкого взаимодействия государства, бизнеса и гражданских структур («интегрированное государство», или сетевое)[243].

---

[243] Управленческие механизмы взаимодействия государственных и негосударственных органов при этом были детально проработаны. Примером может служить «Акт о детях», принятый в 1989 году (вступил в силу с 1992 г.), в котором, например, в разделе «Дети с ограниченными возможностями» определены все уровни и механизмы взаимодействия органов власти, частных структур и НПО на практике (См. подр.: *Браунг Билл.* Защита прав детей в законодательстве Англии (2000); *Григорье-*

«Новое государственное управление» предполагало расширение границ взаимодействия государства и бизнеса, но на основе принципа «заказчик-исполнитель» при обязательной формализации отношений, исключая широкое участие некоммерческого сектора. В противоположность ему сетевое государственное управление акцентирует необходимость задействовать экспертные и управленческие возможности гражданского сектора, формировать объединения заинтересованных в решении той или иной проблемы государственных и бизнес-организаций на основе доверия и партнерства.

Вставка 1.

В зарубежных странах практики сетевого управления по преодолению социальных проблем получили широкое распространение на муниципальном уровне. Именно в локальном управленческом пространстве наиболее очевидна изолированность местных властей и социально-ориентированных НКО, решающих идентичные задачи по оказанию социальной поддержки различным категориям граждан, что приводит к излишнему расходованию средств, разнонаправленности в реализации социальных программ. Так, руководители города Бирмингем повысили эффективность поддержки нарко- и алкозависимых, изменив схему получения и распределения средств, выделяемых центральным правительством. Если раньше связанные с этой проблемой службы города получали средства изолированно друг от друга, самостоятельно разрабатывали и реализовывали программы помощи, то на современном этапе руководство города пошло по пути целенаправленного формирования сети государственных служб и НКО, реализующих общую политику в этой области. Прежде всего, было принято решение о централизации правительственных средств, то есть прекратилась практика финансирования разрозненных программ. Далее, руководство города сформировало объединенную группу из представителей этих служб, в чьи задачи входила совместная выработка политики по поддержке нарко- и алкозависимых граждан и принципов выделения финансирования НКО, принимающих на себя обязательства по ее реализации. В итоге сформировалось две взаимодействующих сети: объединенная группа городских служб, отвечающих за оказание помощи конкретной категории граждан, и сеть НКО, объединяющая организации, специализирующиеся на работе с данной категорией граждан. Налаживание каналов коммуникации между разрозненными городскими службами и НКО позволило обеспечить согласованность действий всех участников и общее понимание стратегии и направлений ее реализации. Кроме того, эта сеть является целенаправленно созданной городскими властями, что позволяет ей управлять, мотивируя участников к взаимодействию, купируя оппортунистское поведение, привлекая новых акторов и пр.

ва Н.С., Чубарова Т.В. Взаимодействие медицинских и социальных служб при оказании помощи детям с проблемами здоровья и развития: практики Великобритании (2009) и др.).

Сетевое государственное управление можно определить как деятельность органов власти по формированию *и поддержанию взаимоотношений и взаимозависимостей между государственными и негосударственными акторами разных уровней для реализации принятых решений*. В этой модели вертикально организованная система подотчетности в государстве соотносится с необходимостью усиливать управленческие возможности горизонтальными контактами с негосударственным участниками управленческой деятельности. При таком подходе процессы по определению проблемы, обязанности по разработке и реализации отдельных решений не происходят в рамках одного ведомства, а осуществляются целенаправленно создаваемыми сетями заинтересованных участников, расширяющими границы взаимодействия между отдельными ведомствами, а также между государством и обществом.

Имплементация идей и инструментов сетевого государственного управления не предполагает отказа от бюрократической и рыночной моделей, каждая из которых демонстрирует эффективность при решении широкого спектра задач. Сетевое государственное управление является необходимым при решении ограниченного, но наиболее сложного пула слабоструктурированных проблем, сопряженных с неопределенностью их природы и способов решения, непредсказуемостью результатов, а также с высокой значимостью для государства в силу высоких социальных рисков.

Сеть как организационная форма государственного управления

Сети, активация и воспроизводство которых постепенно становится повседневной практикой для современных государственных управленцев, представляют собой относительно устойчивые схемы скоординированных действий и ресурсных обменов, включающих государственных и негосударственных акторов разных уровней, взаимодействующих на всех этапах принятия решений посредством вертикальных и горизонтальных механизмов в целях, связанных с одним или несколькими аспектами государственной политики. Природа и специфика сетей раскрываются через их основополагающие характеристики.

- *Разнообразие участников и их целей*. Сети состоят из разнотипных участников, каждый из которых преследует во взаимодействии свои организационные цели и сохраняет при этом институциональную независимость. Ни один из участников изначально не занимает привилегированных позиций, позволяющих ему диктовать условия другим, и не может предвидеть, какой в итоге будет получен результат и каким образом

могут трансформироваться его приоритеты и цели в процессе взаимодействия.

- *Ресурсная взаимозависимость участников,* основанная на необходимости доступа к дополнительным ресурсам для достижения поставленных целей. Ресурсная взаимозависимость является основным стимулом формирования контактов между акторами, перерастающими впоследствии в устойчивые модели отношений.
- *Длительность и продолжительность взаимодействий* между участниками сети, что позволяет сформировать внутренние правила, нормы взаимодействия участников, регулирующие поведение, параметры вхождения и участия в сети, принципы распределения ресурсов и пр.

Сеть возникает в момент начала взаимодействия нескольких акторов вокруг конкретной проблемы, требующей объединения ресурсов и коллективных действий для ее разрешения. Участники сети связаны друг с другом различной степенью зависимости, источник которой в необходимости решения проблемы при условии, что ни один из субъектов не обладает достаточным объемом ресурсов, так как они неравномерно рассредоточены в обществе.

Под *ресурсами* понимаются все виды средств, находящихся в распоряжении участников для достижения целей, а также формирующийся в результате сетевого взаимодействия капитал, позволяющий достигать кооперативных целей. Ресурсы являются основой для взаимодействия, они включают в себя формально закрепленные полномочия по принятию решений, легко идентифицируемые ресурсы (деньги, люди), а также сложно определяемые ресурсы – такие, как авторитет, легитимность, мобилизационные возможности и пр.

Степень зависимости участника сети определяется важностью ресурса, находящегося в его распоряжении, и возможностью его заменить. Решение комплексных социально-политических проблем требует от государства привлечения разнообразных ресурсов, находящихся в распоряжении многих акторов (бизнеса, НКО). В результате объединения в сеть между участниками формируются взаимозависимости, отнюдь не предполагающие равенство их позиций в сетевой структуре. Отношения между участниками будут асимметричными, так как одни более зависимы от других в ресурсах, а соответственно, и в возможностях продвигать свои варианты решений и влиять на процесс выработки политики по приоритетным направлениям сетевой активности. Участники не всегда осознают свою зависимость от других, переоценивая свой ресурсный потенциал и предпринимая неадекватные ситуации действия. Во многом именно неспособность или нежелание участника пра-

вильно оценить свое положение в сети становятся причиной, препятствующей достижению поставленной им цели.

Если сеть оказывается жизнеспособной, то превращается в специфическую гибридную организационную структуру, в которой государственные и негосударственные участники изменяют модели поведения, подстраиваясь под интересы друг друга, осознавая выгоды от совместных действий (см. рис. 1).

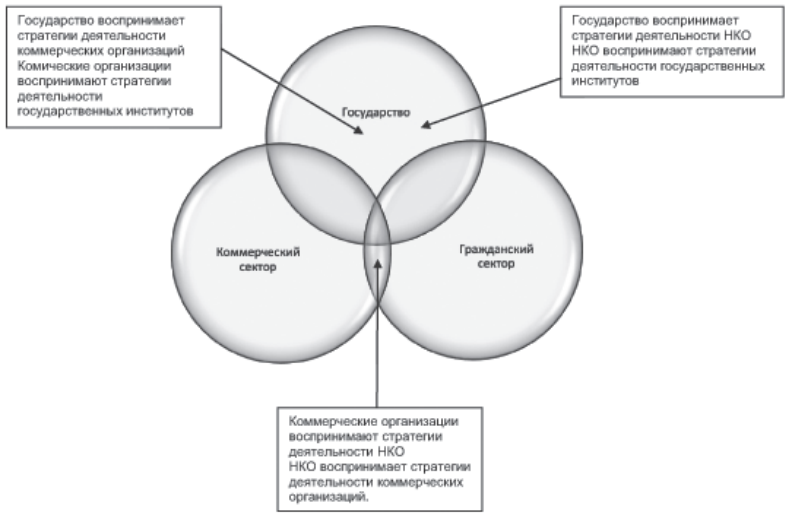


Рис. 1. Пересечение секторов в сети
Источник: Koliba Ch., Meek J., Zia A. Governance Networks in Public Administration and Public Policy. N.Y.: CRC Press, 2011

Исследователи отмечают рост проникающего влияния государства в добровольческий сектор посредством распределения грантов и заключения контрактов на оказание социальных услуг, обращая пристальное внимание на то, каким образом государственные субсидии изменяют масштабы этого сектора и увеличивают запросы на усиление роли и значения бюрократических процедур в НКО.

Взаимодействие государства и некоммерческих организаций в рамках социально-государственного партнерства подразумевает как передачу социальных функций на аутсорсинг НКО, так и привлечение их в качестве участников разработки и реализации государственной политики в социальной сфере. Расширение областей деятельности НКО влечет за собой рост профессионализма менеджеров, изменение внутренней организационной структуры,

так как они принимают на себя ответственность за распоряжение государственными финансами, предполагающее следование процедурам, обеспечивающим подотчетность НКО государству. Нередко такое изменение роли и значения некоммерческих структур в разработке и реализации государственной политики приводит к необходимости отказываться от «плоской» организационной структуры и усилить иерархические связи и бюрократизацию в целях обеспечения подотчетности не только государству, но и населению, так как НКО принимают на себя функцию оказания социальных услуг.

Взаимодействие НКО с государством усиливает их политическое влияние, так как они привлекаются к обсуждению законопроектов, государственных программ, выступают в качестве надежных партнеров в рамках социально-государственного партнерства и распределении финансовых средств на социальные нужды. Таким образом, повышаются шансы для реализации основных целей НКО, ради которых они изначально создавались. Вместе с тем их включение в сетевые структуры содействует демократизации политической системы, так как они представляют интересы граждан на низовом уровне, являются эффективными каналами продвижения интересов.

В свою очередь государство благодаря сотрудничеству с НКО трансформирует традиционные для него механизмы взаимодействия с контрагентами, развивая и преимущественно обращаясь не к практикам традиционного бюрократического взаимодействия, а к практикам непосредственно кооперации, сотрудничества, стимулируя развитие социального капитала и рост доверия между заинтересованными сторонами, повышая уровень осведомленности об актуальных социальных проблемах и современных способах их преодоления.

Успех сетевого взаимодействия определяется интенсивностью и плотностью контактов между участниками. Это означает, что факт выделения гранта НКО или принятия соответствующих нормативно-правовых документов, не влечет за собой автоматического образования сети. Кооперация и партнерство между государством и некоммерческими структурами предполагает (1) вовлечение НКО в формирование повестки в социальной сфере; (2) предоставление им возможности не просто высказывать экспертное мнение в процессе разработки альтернатив, но и инкорпорирование их видения и предложений в финальные решения; (3) распределение ответственности и рисков между участниками; (4) поддержание коммуникации на этапах реализации решений, при осуществлении мониторинга и контроля.

Управление сетями

Принимая тот факт, что ресурсы в обществе распределены неравномерно, и современное государство не может контролировать их полностью, что в свою очередь не позволяет ему единолично, без привлечения партнеров из бизнеса и гражданского сектора решать политико-управленческие задачи, актуальным становится вопрос об управлении сетевыми структурами, организованными на иных принципах, нежели традиционная иерархия.

Сетевое управление предполагает отказ от управления посредством иерархии и вертикально выстраиваемых отношений между государственными и негосударственными участниками, имеющими интерес в той или иной сфере государственной политики. Оно основано на активации горизонтальных взаимосвязей между этими участниками с целью формирования самоорганизующихся сетевых альянсов, способных без прямого государственного воздействия, но при участии государственных структур, решать актуальные социально значимые задачи. Для него характерны следующие признаки:

- наличие нескольких центров принятия решений в политико-управленческом пространстве (каждая сеть представляет собой такой центр);
- государственные структуры не занимают доминирующих позиций в сетевых альянсах (они являются участниками наравне с негосударственными участниками);
- отсутствие четкой иерархии между сетями и внутри них (взаимодействие между ними основано на горизонтальной координации);
- участники сетей включаются во взаимодействие преимущественно на добровольной основе;
- управленческий процесс основан на переговорных процедурах, поиске консенсуса, заключении соглашений, торге, сотрудничестве, а не на принуждении, контроле и приказах;
- превалирование неформальных практик принятия решения внутри сетей, основанных на доверии участников друг к другу.

Закономерно возникает вопрос о том, упрощается или усложняется деятельность государства, если оно поддерживает формирование сетевых структур для решения комплексных социально значимых задач. По сути, и положительный, и отрицательный ответы на этот вопрос будут верными.

Расширение практики сетевого государственного управления упрощает реализацию государством своих функций, если в отношениях между ним и обществом, а также внутри общества существует *доверие*. Под доверием в данном случае понимается сфор-

мировавшееся восприятие участниками намерений друг друга, ожидание от них того, что они воздержатся от оппортунистского поведения, в случае, если представится такая возможность.

Доверие вырастает из опыта предыдущего взаимодействия и снижается под влиянием повторяющихся нарушений соглашений. Оно повышает стабильность в отношениях и обеспечивает инвестирование участниками ресурсов и усилий в решение совместных проблем, позволяет им делать осмысленный выбор стратегии поведения, исходя из уверенности, что их интересы принимаются во внимание партнерами. Доверительные отношения между государством и обществом формируются длительное время и основаны на непротиворечивых, устоявшихся правилах взаимодействия, не изменяемых государством по воле отдельных политиков и в интересах правящей группы. Помимо этого, доверие вырастает также из готовности государства воздержаться от применения репрессивных, силовых мер в отношении бизнеса и/или гражданского сектора. В данном случае принципиально важна миролюбивая позиция государства именно потому, что оно по своей природе объективно сильнее негосударственных участников взаимодействия.

Соответственно, если государство не готово оказать им поддержку, то и бизнес, и НКО вынуждены будут обороняться, выстраивать стратегии, помогающие им избежать совместных проектов, так как поведение государственных структур может оказаться весьма непредсказуемым и даже опасным. А как следствие, не будут формироваться сетевые альянсы, благодаря которым становится возможным совместное достижение участниками своих целей, в том числе, и общественно значимых. Сетевые альянсы не будут формироваться и в ситуации недоверия граждан друг другу, общественным и бизнес-организациям, недоверие является основным барьером для самоорганизации и готовности решать проблемы не в одиночку, а в кооперации с единомышленниками.

Создание сетей позволяет решить проблему мобилизации многообразных дефицитных ресурсов (финансы, экспертиза, информация и пр.), организации совместной деятельности по достижению целей, экономии государственных средств за счет создания условий для добровольческой активности граждан и отдельных организаций, повышения качества оказания услуг населению, но, вместе с тем, ставит государство перед лицом новых управленческих вызовов, среди которых

- *«проблема множества рук»,* связанная с тем, что в сетях ответственность за реализуемую политику разделена между многими участниками, не позволяя идентифицировать конкретное лицо, в полной мере отвечающее за отдельную сферу активности. В силу неоднозначности, нечеткости и непрозрачности

разделения полномочий между участниками сети, внутри нее могут формироваться коалиции, преследующие собственные интересы в противовес друг другу, обостряя конфликты и противоречия между участниками.

- *проблема координации,* обусловленная отсутствием у чиновников навыков использования косвенных методов управленческого воздействия, умений выступать в роли посредника, арбитра, медиатора, а также неумением принимать решения в неиерархической среде. Это угрожает поддержанию жизнеспособных горизонтальных каналов коммуникации и обмена внутри сетей.

В этой связи важно отметить, что избежать этих проблем и максимизировать положительные эффекты от сетевого управления могут отнюдь не все государства. Несмотря на гибкость сетей и преобладание в них неформальных контактов, их устойчивость зависит от качества политической системы в целом. В данном случае следует обратить внимание на несколько важных требований, которым должны удовлетворять государства:

- *упорядоченность и устойчивость основных институтов*, что гарантирует предсказуемость «правил игры» внутри государства и готовность бизнеса и НКО выстраивать долгосрочные стратегии взаимодействия с ним;
- *ориентация на изменения*, поиск инновационных решений, принятие неожиданных, экспериментальных решений, способствующих повышению качества выполнения государственных функций;
- *наличие в достаточном объеме ресурсов*, обеспечивающих гибкость институциональной системы государства (информационная инфраструктура, высокое качество образования, наличие разветвленной сети самостоятельных интеллектуальных и экспертных центров, высокие показатели экономического развития);
- *наличие институциональных условий* для появления и деятельности некоммерческих организаций различного профиля и специализации;
- *высокий управленческий потенциал* государственных и негосударственных акторов, исключающий государственную интервенцию в гражданскую и бизнес-сферы.

Соответствие этим условиям обеспечит активацию и воспроизводство сетевых структур, в которых государственные и негосударственные акторы будут действовать как партнеры. Партнерство в данном случае основано на разделении государством, бизнесом и НКО общих политических приоритетов, целей и задач и поддер-

живается отношениями взаимного доверия. Партнерский характер отношений обуславливает принципы управления сетями:

- *Косвенное воздействие*, цель которого не подчинить участников сети единоличной стратегии государства, а мотивировать ресурсные инвестиции участников в достижение общей цели. В связи с тем, что косвенное воздействие нацелено на стимулирование желаемого поведения участников, осуществление сетевого государственного управления невозможно без привлечения на должности государственных служащих профессиональных менеджеров.
- *Тонкая настройка* управленческого инструментария под целевые ориентиры каждого участника. Она необходима в силу того, что, во-первых, участие в сети носит добровольный характер, соответственно, каждый заинтересованный актор может в любой момент покинуть альянс только потому, что его не устраивают складывающиеся в нем модели взаимодействия. Во-вторых, каждый из участников оказывается восприимчивым к разнообразным способам воздействия, исходя из специфики их статуса, объема имеющихся ресурсов.
- *Интуитивная прозорливость* управленца важна потому, что для управления сетями невозможно разработать алгоритма действий, позволяющих достичь желаемого результата. Взаимодействия в сети динамичны, непредсказуемы и не подконтрольны единому центру, что вынуждает управленца руководствоваться интуицией, быть гибким, реактивным при принятии решений.
- *Установка на поиск консенсуса,* что содержательно означает отказ от создания однонаправленных отношений и ориентацию на многостороннее обсуждение общих целей и задач, поиск компромиссов и консенсуса в процессе переговоров и обменов ресурсами.

Итак, управление сетями предполагает регулирование самоуправляемых структур на основе создания множества свободных, ответственных участников и условий, обеспечивающих их свободу действий в контексте сложных сетевых структур. Содержательно оно включает в себя четыре вида активности: дизайн сети, структурирование сети, управление сетью, участие в функционировании сети.

- *Дизайн сети* предполагает не только целенаправленное формирование альянса, но и последующую корректировку институционального оформления сети. Иными словами, создаются условия и стимулы для появления сетевой структуры, привлечения ресурсов, определяются статусы участников, формируются взаимозависимости. Дизайн сети должен содействовать последующему эффективному управлению сетью.

- *Структурирование сети* осуществляется посредством формулирования общих политических, стратегических и тактических задач, распределением ресурсов между участниками, разработки общих принципов взаимодействия, подкрепленных правовыми нормами. Иными словами, это постоянный процесс, направленный на формирование политической арены для взаимодействия участников с использованием косвенных методов управления. Успех этого этапа зависит от определения стимулов, мотивирующих участников действовать совместно, не вступать в конфронтации и быть заинтересованными в общем результате.
- *Управление сетью* призвано повысить эффективность функционирования сети за счет снижения операционных издержек путем предоставления надлежащей ресурсной поддержки, расширения числа участников посредством финансирования обучения (участие в семинарах, конференциях, приглашение экспертов на совещания участников и пр.). Кроме того, оно должно обеспечить демократичность функционирования сетей благодаря, во-первых, выборочному расширению политических возможностей участников, занимающих периферийные позиции в сети (чаще всего такие позиции занимают НКО), через трансферт ресурсов, что будет способствовать выравниванию позиций участников в процессе обсуждения и принятия решений. Во-вторых, за счет повышения прозрачности действий участников в сети. В-третьих, при условии проведения мониторинга уровня поддержки участников сети общественными группами, чьи интересы они представляют. В случае потери ими репутации и доверия со стороны своих последователей должны быть задействованы соответствующие инструменты, позволяющие вернуть доверие или создать условия для исключения таких участников, что позволит сохранить легитимность сети.
- *Участие в сети* необходимо, прежде всего, на этапе ее становления, так как позволяет скорректировать состав и стратегии участников, расширить повестку, предотвратить оппортунистское поведение участников, обеспечить широкое представительство заинтересованных сторон. Кроме того, участие в переговорном и обменном процессах позволят политикам скорректировать принимаемые решения в соответствии не только с узкогрупповыми интересами, но и с интересами государства и общества. Участвуя в сетевом взаимодействии непосредственно, менеджер сети может содействовать быстрому достижению участниками совместных результатов, создавая таким образом чувство совместной собственности

на эти результаты, что будет способствовать дальнейшей мотивации участников и их готовности обмениваться и делиться результатами и принимать на себя часть рисков.

В итоге следует признать, что, практикуя сетевое управление, государство оказывается в существенно более сложных управленческих условиях, требующих от него, с одной стороны, нивелирования доминирующих позиций, с другой – сохранения контроля над самоорганизующимися сетями при одновременном управленческом вмешательстве. Если в традиционной модели управления политики в большей степени отстранены от решения конкретных задач, перекладывая их на административные органы, сетевое управление усложняет их деятельность, делая непосредственными участниками управленческого процесса, ожидая от них развития навыков воздействия на поведение участников сети без использования аппарата принуждения.

Инструменты сетевого управления

В практике государственного управления сетевой менеджмент осуществляется на двух уровнях – операционном и институциональном, что позволяет администратору воздействовать как на самих участников (их численность, разнообразие, интересы и пр.), так и на отношения между ними.

Операционный уровень (управление процессом) – это уровень координации поведения участников в целях улучшения качества взаимодействия между ними, сближения их позиций по решению общей проблемы. Управленческие стратегии на этом уровне разрабатываются, исходя из существующей, уже заданной сетевой структуры, действующими в ней формальными и неформальными правилами, схемами распределения ресурсов, установками и моделями восприятия участников.

Институциональный уровень (управление структурой) – уровень создания или изменения отдельных параметров сети. Реализация управленческих стратегий на этом уровне требует серьезных временны*х* затрат и направлена в итоге также на изменение характера поведения участников сети.

На каждом из этих уровней используется три вида инструментов: нормативные, финансовые и коммуникативные.

Нормативные инструменты демонстрируют свою эффективность на институциональном уровне, оказывая влияние на среду, в которой действуют участники сети, и используются по ряду направлений:

- *Влияние на численный состав сети* посредством разработки правил, описывающих условия, которым должны соответствовать потенциальные участники, чтобы вступить в сеть –

«барьеры вхождения» (например, минимальная численность школьников, обучающихся в образовательном учреждении).

- *Влияние на баланс власти в сети* посредством разработки правил для целенаправленного перераспределения ресурсов между участниками. Например, в сети конкретная НКО располагает ценными ресурсами для достижения общей цели, но при этом занимает периферийные позиции. Задача менеджера в данном случае – изменить ее позицию в сетевом пространстве, переместить ближе к центру за счет стимулирования интереса к ней со стороны других участников, наделяя ее ценными ресурсами.
- *Трансформация отношений между участниками посредством создания новых зависимостей.* Например, определение участника сети, на которого возлагаются консультативные функции: если ранее участники принимали решение коллегиально без дополнительных обязательных консультаций с государственным ведомством, то формальные правила могут закрепить это требование, создав таким образом новый тип зависимости – невозможно принять совместное решение без получения одобрения конкретного участника.

Нормативные инструменты, как правило, комбинируются с *финансовыми инструментами*, создавая законодательную основу для активации финансовых стимулов сетевого взаимодействия.

- *Создание новых участников* посредством использования рыночных механизмов. Государство может формировать спрос на конкретные товары и услуги или гарантировать спрос на них, что будет создавать условия для появления новых участников, готовых заполнить создавшийся вакуум и выйти на рынок с предложением этих товаров или услуг (например, инициировать создание образовательного, оздоровительного и досугового проекта для людей старшего возраста или детей, который сформирует предложение на многообразные социальные активности в различных районах городов и регионах страны).
- *Усиление автономии участников* посредством предоставления безвозмездных налоговых льгот. Государство идет на такой шаг в случае, если хочет поддержать участника, обладающего уникальными, инновационными технологиями, необходимыми для достижения общей цели, или справляющегося с решением отдельных задач лучше государства. Финансовая поддержка со стороны государства в данном случае создает для участника некоторый задел, «подушку безопасности» и позволяет действовать независимо от финансовых ресурсов других участников.

Использование *коммуникативных инструментов* позволяет сформировать определенное понимание участниками сети конкретной проблемной области, направляющее их стратегии поведения.

- *Изменение восприятия проблемы* нацелено на решение стратегических задач, связанных с формированием определенного контекста взаимодействия участников сети, и его результат становится ощутим только в долгосрочной перспективе, так как ценности, нормы и установки меняются медленно. Предполагается, что использование коммуникативных инструментов (социальная реклама, пропаганда здорового образа жизни и пр.) на институциональном уровне позволит создать благоприятные условия для изменения поведения участников, их отношения к приоритетным для государства проблемам.
- *«Управление смыслами»* предполагает создание концепции, которая ляжет в основу взаимодействия участников сети, станет ориентиром при принятии решений.

Распространенность и востребованность инструментов сетевого управления в социальной сфере неслучайна. Именно в социальной сфере действует основной массив НКО, ставящих своей целью оказание помощи населению и повышение качества жизни. Они не нацелены на извлечение прибыли из своей деятельности, объединяют энтузиастов, граждан, готовых безвозмездно включаться в решение тех или иных сложных социальных проблем, они формируют обширные сети доверия и взаимопомощи. Все это является благоприятной средой для развития горизонтальной и неформальной координации, нивелирования конкуренции, выстраивания долгосрочных партнерских отношений, основанных на поиске консенсуса и оптимального решения для каждого гражданина в отдельности. Будучи настроенными по-миссионерски, видя свою цель в достижении общесоциальных, а не узкогрупповых интересов, социальные НКО изначально готовы не просто к диалогу с государством, а к оказанию содействия в разработке и реализации социальной политики.

Государство, если оно соответствует описанным ранее критериям, не может игнорировать социальный порыв НКО. Опыт демократических стран демонстрирует, что деятельность добровольческих организаций дает колоссальный экономический эффект. Прежде всего, это связано с возможностями некоммерческих организаций выступать в роли поставщиков социально значимых услуг, справляясь с этим намного лучше, чем соответствующие государственные структуры, избегая излишних административных издержек и нередко опираясь на инновационные методы. Подобные организации своей социально ориентированной деятельностью при-

влекают внимание государства в сферы, находящиеся, как правило, на периферии его внимания, формируют в этих областях систему государственно-социального партнерства, привлекая и аккумулируя таким образом ресурсы для разработки и реализации государственной политики.

Вставка 2.

Л.И. Никовская и В.Н. Якимец описывают действующий в Москве конкурсный механизм предоставления субсидий социально ориентированным НКО. Новый механизм пришел на смену менее эффективной практике вовлечения НКО в партнёрские отношения с властями. Его обновление прошло при активном участии НКО во взаимодействии с Комитетом общественных связей Правительства Москвы. В частности, были введены две категории заявок для получения субсидий НКО, определён размер финансирования, расширен список приоритетных направлений поддержки. Конкурсная комиссия, состоящая из 152 экспертов, включала участников из Москвы, регионов, НКО, бизнеса, аналитических структур и органов власти. Она оценивала заявки НКО по таким критериям, как актуальность, эффективность, реалистичность, результативность и устойчивое развитие, каждый из которых был описан качественными и количественными индикаторами. Для оказания помощи НКО в решении бюрократических вопросов, связанных с оформлением документов, был открыт сервисный центр. По итогам такой работы в 2016 г. в число победителей попали 173 НКО, из них 54 проекта получили субсидии до 700 тыс. руб., 119 – от 700 до 2500 тыс. руб.).

Некоммерческий сектор обеспечивает занятость населения: по отдельным оценкам, каждый 20-й из числа экономически активного населения занят в этой сфере, причем более половины из них – на добровольных началах. По этим причинам экономически успешные страны в большинстве своем выбирают стратегию поддержки «третьего сектора», делегируя ему часть своих функций, выступая заказчиком его услуг, поощряя его деятельность посредством создания для него комфортного политико-экономического, правового пространства, а также включая в него бизнес-структуры, способные оказать существенную финансовую поддержку многочисленным финансовым проектам, используя для этого современные управленческие технологии.

Литература

1. *Петров С. И.* Государственное управление и политические сети // Полис. Политические исследования. 2014. № 4. С. 181–190. https://doi.org/10.17976/jpps/2014.04.15

2. *Мирошниченко И.В., Морозова Е.В.* Сетевая публичная политика: контуры предметного поля // Полис. Политические исследования. 2017. № 2. С. 82–102.

3. *Михайлова О.В.* Сети в современном государственном управлении: конфигурации и механизмы координации // Политическая наука. М.: Изд-во ИНИОН РАН, 2021. № 4. С. 14–30.

4. *Башминов А.В., Руденко М.Н.* Некоммерческие организации и их сетевое взаимодействие // Экономика и управление. 2022. Т. 28. № 12. С. 1259–1268. http://doi.org/10.35854/1998-1627-2022-12-1259-1268

5. *Мерсиянова И.В., Беневоленский В.Б.* Преимущества НКО как поставщика социальных услуг: апробация в российских условиях // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 4. С. 7–26.

6. *Старшинова А., Бородина О.* Деятельность НКО в сфере социальных услуг: общественные ожидания и региональная практика // Журнал исследований социальной политики. 2020. 18(3). С. 411–428.

7. *Goldsmith S., Eggers W.* Governing by Networks. The New Shape of Public Sector. Washington D.C.: Brooking Institution Press, 2004.

8. *Koliba Ch., Meek J., Zia A.* Governance Networks in Public Administration and Public Policy. N.Y.: CRC Press, 2011.

9. Handbook of Theories on Governance. Ed by Ch. Ansell and J. Torfing. 2016.

Темы (или вопросы) для обсуждения

1. В какой мере применимы технологии нового государственного управления в социальной сфере? Поясните свою позицию на конкретном примере.

2. Какие новые возможности открывает сетевое государственное управление в социальной сфере?

3. Какие преимущества извлекает государство от изменения управленческой стратегии в отношении НКО в социальной сфере?

4. Насколько устойчива модель сетевого управления в социальной сфере? Какие угрозы, как для государства, так и для НКО существуют? Поясните свою позицию на конкретных примерах.

5. Каковы возможности и ограничения применения сетевых инструментов в социальной сфере в России? Какие из инструментов, на Ваш взгляд, сегодня уже применяются?

§3.3 Управление проектами в социальной сфере

Стратегическое планирование в социальной сфере в современной Российской Федерации предполагает активное использования проектного подхода для реализации ряда сложных проектов, начиная от строительства объектов социального назначения, заканчивая разработкой инновационных продуктов и услуг в ситуации ограниченных ресурсов. Стратегическое планирование сегодня осуществляет-

ся на основе проектно-целевого подхода, который базируется на международных стандартах. Такая система призвана структурировать и связать стратегические цели государственного управления и финансирование, выделенное на их достижение. Несмотря на то, что в последние десятилетия есть положительные сдвиги в развитии социальной сферы, сама система проектов остается пока громоздкой и сложно-структурной. Поэтому в этой главе будут рассмотрены основные понятия и нормативно-правовые акты, которые регулируют проектную деятельность в государственном управлении и управление проектами в социальной сфере.

Базовые источники

Стандарт управления проектом и руководство к своду знаний по управлению проектом (Руководство PMBOK®) Седьмое издание. 2021 https://studylib.ru/doc/6517623/rukovodstvo-pmbok.-sed._moe-izdanie---2021

Базовый стандарт PMI (Project Management Institute) по управлению проектами – Руководство PMBOK. Представляет собой «энциклопедию» знаний по управлению проектами, содержит широкий спектр методик и инструментов проектной деятельности. Включает описание основных терминов, описание процессов и областей знаний в управлении проектами.

Навигатор цифровой трансформации: Agile-подход в государственном управлении: электронное издание / П.А. Алферов, Н.Л. Бутвина, С.С. Коротких [и др.]; под ред. Е.Г. Потаповой. М.: РАНХиГС, 2019. 162 с.

Работа представляет собой введение в методологию ГосAgile. Описаны основные понятия методологии Agile для управления проектами, даны практические рекомендации по применению Agile-подходов для управления проектами цифровизации в федеральных и региональных органах исполнительной власти. Работа содержит краткий обзор российского и зарубежного опыта реализации ГосAgile. Особое внимание уделено основным системным ограничениям для применения Agile при управлении проектами цифровизации на федеральном и региональных уровнях.

Чаркина Е.С. Развитие проектного подхода в системе государственного управления: методология, опыт, проблемы: Научный доклад. М.: ИЭ РАН, 2017. 54 с.

Доклад посвящен рассмотрению вопросов внедрения проектного подхода в системе государственного управления РФ. Предмет исследования – сущность и специфика проектной деятельности. Цель – оценить ключевые особенности и возможные последствия применения проектного управления органами государственной власти РФ. Рассмотрены методологические основы проектного подхода, особенности его использования как инструмента достижения ключевых результатов в программно-целевой деятельности. Особое внимание уделено практическим проблемам организации проектного управления и его применению для реализации государственных программ.

Основные вопросы

1. *Теоретические аспекты управления проектами.* Определение понятия «проект» и его характеристики. Стандарты в управлении проектами. Подходы в управлении проектами.

2. *Проектная деятельность в государственном управлении.* Концептуальные основы проектного подхода в управлении. Нормативно-правовое регулирование проектной деятельности в государственном управлении.

3. *Государственные программы и национальные проекты (программы) в социальной сфере.*

Ключевые понятия

Проект – временное предприятие, направленное на создание уникального продукта, услуги или результата (Руководство к Своду знаний по управлению проектами PMBOK).

Программа – это совокупность проектов и связанных с ним мероприятий, объединенных какой-либо стратегической целью – (IPMA Individual Competence Baseline (IPMA ICB).

Портфель – это совокупность проектов и/или программ, которые не обязательно связаны между собой общей целью, но имеют общие ограничения по ресурсам (IPMA Individual Competence Baseline (IPMA ICB).

Федеральные целевые программы (ФЦП) – это увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации, а также инновационное развитие экономики (Федеральный закон от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»).

Государственные программы – документы стратегического планирования, содержащие комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации (Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 17.02.2023) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» ст. 3).

Национальный проект (программа) – это проект (программа), обеспечивающий достижение целей и целевых показателей, выполнение задач, определенных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года (Постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 (ред. от 21.12.2023) «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации».

Федеральный проект – это проект, обеспечивающий достижение целей, целевых и дополнительных показателей, выполнение задач национального проекта и (или) достижение иных целей и показателей, выполнение иных задач по поручению и (или) указанию других органов власти (постановление Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»).

Ведомственный проект – проект, обеспечивающий достижение целей и показателей деятельности федерального органа исполнительной власти (постановление Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»).

Региональный проект – проект, обеспечивающий достижение целей, показателей и результатов федерального проекта, мероприятия которого относятся к законодательно установленным полномочиям субъекта Российской Федерации, а также к вопросам местного значения муниципальных образований, расположенных на территории указанного субъекта Российской Федерации (постановление Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»).

Комплекс процессных мероприятий – это группа скоординированных мероприятий (результатов), имеющих общую целевую ориентацию и направленных на выполнение функций и решение текущих задач федеральных органов исполнительной власти или иных государственных органов, организаций, соответствующих положениям (уставам, законам) о таких федеральных органах исполнительной власти или иных государственных органах, организациях (Постановление Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»).

Стратегическое планирование в социальной сфере в современной Российской Федерации предполагает активное использование проектного подхода для реализации ряда сложных проектов, с целью достижения социально значимых результатов. В этой связи проектное управление в государственном управлении можно рассматривать как инструмент достижения социально-экономических задач путем реализации государственных проектов и задач[244]. В свою очередь, стратегическое планирование представляет собой «деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечению национальной безопасности Российской Федерации, которая направлена на решение задач обеспечения устойчивого социально-экономического развития Российской

[244] *Бакланова Ю.О.* Эволюция подхода к проектному управлению инновациями: инициатива, проект, программа, портфель. Современные технологии управления. 2012;15(3):1–8.

Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований[245]. Реализация проектного подхода предполагает построение системы, где во главе стоят стратегические приоритеты государственной политики, национальные цели и их целевые показатели[246], которые реализуются путем их декомпозиций на госпрограммы и проекты с конкретными целями, результатами и ресурсами. Проектное управление в государственном секторе имеет много общего с реализацией проектов в коммерческом секторе, но, безусловно, имеет свои особенности.

Теоретические основы управления проектами

Основные подходы и процессы управления проектами описаны в международных и национальных стандартах – документах, в которых подробно изложены правила, рекомендации и требования к данной области[247]. В стандартах можно найти следующие варианты определения понятия «проект»:

- В руководстве к своду знаний по управлению проектами PMBOK *проект определяется как временное предприятие, направленное на создание уникального продукта, услуги или результата.*
- В стандарте ICB IPMA (IPMA Individual Competence Baseline) «Требования к компетентности профессионалов по управле-

[245] Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

[246] Указ Президента РФ № 474.

[247] PMI, IPMA, PRINCE2, ISO, ГОСТ являются наиболее распространенными стандартами в России. Стандарты Project Management Institute (PMI), американской некоммерческой организации, являются наиболее распространенными в мире. **Базовый стандарт PMI по управлению проектами** – Руководство PMBOK. **Стандарты International Project Management Association (IPMA)** – европейская версия международных стандартов управления проектами, основной стандарт которой – IPMA Individual Competence Baseline (IPMA ICB). PRINCE2 (PRojects IN Controlled Environments – Проекты в управляемой окружающей среде) представляет собой основной **стандарт The Office of Government Commerce (OGC)** – Офис государственной торговли – входит в состав Группы по эффективности и реформированию (Efficiency and Reform Group) в рамках Офиса кабинета министров Соединенного Королевства. **International Standartization Organization (ISO)** – крупнейшая в мире международная организация по разработке стандартов. На основе их стандартов формируются российский ГОСТ в области управления проектами. Последняя версия носит название ГОСТ Р ИСО 21500-2023 и основан на международном стандарте **ГОСТ ИСО 21500:2021 «Управление проектами, программами и портфелями проектов** – Контекст и концепции» (ISO 21500:2021 «Project, programme and portfolio management – Context and concepts», IDT).

На практике управление проектами не всегда осуществляется на основе стандартов, хотя в последнее время усиливается тенденция к их использованию в государственных органах и в бизнесе.

нию проектами» *проект – это уникальное, временное, мультидисциплинарное и организованное усилие, направленное на получение согласованного конечного результата в рамках предопределенных требований и ограничений.*

- В стандарте «PRINCE2 (Projects In Controlled Environments – проекты в контролируемых средах)» *проект – это временная организация, которая создается с целью получения одного или нескольких бизнес-продуктов в соответствии с утвержденным экономическим обоснованием.*
- В российском стандарте ГОСТ Р ИСО 21500-2023 *проекты осуществляются временными группами сотрудников и обеспечивают получение результатов, эффектов, выходных данных и выгод.* Проектом можно управлять как самостоятельной работой в рамках организации или как частью более крупной программы или портфеля.

Если обобщить предлагаемые определения, то можно выделить следующие признаки проекта:

- Наличие достижимых конкретных целей и результатов[248];
- Временное мероприятие, которое имеет начало и конец;
- Последовательное и координированное выполнение действия[249];
- Результат проекта в какой-то степени уникален.

Стандарты фиксируют общепринятые правила и требования к проектной деятельности, предоставляют методы и инструменты для ее реализации. В целом управление проектами представляет собой «применение знаний, навыков, инструментов и техник при выполнении проектной деятельности для достижения требований проекта и запланированных результатов»[250].

Почему важно правильно определять понятие «проект»?

Управление проектом представляет собой определенным образом организованную деятельность организации, целью которой является достижение определенного результата в определенный период времени. Одновременно с этим в организации осуществляются операции – процессная операционная деятельность,

---

[248] Часто для обеспечения достижимости и конкретности целей используется метод целеполагания SMART. Согласно этому методу, цель должна соответствовать 5 критериям: S – specific, конкретная; M – measurable, измеримая; A – achievable, достижимая; R – relevant, релевантная; T – time bound, ограниченная по времени.

[249] В управлении проектами разработка последовательности действия называется структурной декомпозицией работ проекта (WBS – Work Breakdown Structure). Это иерархическая структура последовательной декомпозиции проекта на подпроекты, пакеты работ различного уровня, пакеты детальных работ.

[250] Project Management Institute. A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide) – Seventh Edition and The Standard for Project Management. Project Management Institut, 2021. C. 4. 250 c.

которая работает по своим правилам. Стоит отметить, что бывают проекты, которые направлены на внедрение новых операций или оптимизацию старых. *Операционная деятельность начинается тогда, когда заканчивается проектная деятельность, то есть после срока, указанного в документах проекта, закрытия проекта, признания его успешным и передачи его на операционный уровень* (табл. 1).

Таблица 1

Разница между понятиями «операция» и «проект»

Элементы системы	Операции	Проект
Цели	Повторяющиеся, типовые. Как правило, направленные на воспроизводство существующего бизнеса с заданными параметрами	Уникальное, определенные сроки достижения
Содержание	Повторяющиеся работы, типовая их последовательность. Как правило, в рамках одной функциональной области	Комплекс работ разной степени новизны, новая последовательность. Часто необходима интеграция работ из разных функциональных областей
Окружения	Стабильная. Интерфейсы отлажены	Новая. Интерфейсы необходимо согласовывать
Ограничения	Обоснованы с учетом опыта выполнения данных работ. Задокументированы	Рассчитывается и согласовывается в условиях неопределенности и различных интересов участников
Риски	В основном известны на основе накопленного опыта и статистики	Новые, связаны с содержанием проекта, участниками и внешними условиями реализации
Участники	Постоянный состав исполнителей, стабильная организационная структура и должности	Новый состав, временная организационная структура и роли
Процессы управления	Стабильные, отлаженные	Новые, требует определения и согласования

Источник: Полковников А.В., Дубовик М.Ф. Управление проектами. Полный курс MBA // Олимп-Бизнес. 2018. С. 22.

Все характеристики проекта взаимосвязаны и задают три его измерения: сроки, бюджет, объем работ, которые влияют на качество и образуют «треугольник управления проектами» (рис. 1). Изменение одной стороны треугольника влияет на другие его стороны[251].

[251] Дальнейшее уточнение ограничений привело к добавлению четвертого параметра – качества, превратив его в четвёртое ограничение.

У этих характеристик есть свои ограничения – тройственная ограниченность, которая представляет собой их баланс:

- Если жестко зафиксированы два из трех ограничений, то третье ограничение будет нарушено;
- Если жестко зафиксировано одно ограничение, то любое из двух будет нарушено;
- Если жестко зафиксированы все три ограничения, то проект не будет жизнеспособен.

Рис. 1. Классическая форма тройственной ограниченности
Источник: Управление человеческими ресурсами как часть управления проектами с использованием ИСУП // Экономика и жизнь. URL: https://www.eg-online.ru/article/413733/ (дата обращения: 01.04.2025)

Например, если зафиксирован срок, то вероятность выхода за рамки бюджета возрастает – такое может происходить при проведении конгрессно-выставочных и научно-образовательных мероприятий Департаментами, когда прописывается конкретная дата проведения мероприятия.

Если зафиксирован бюджет, то вероятность смещения сроков реализации проекта при неблагоприятных обстоятельствах возрастает. Например, при строительстве социальных объектов (хотя бывают случаи, когда срок сдвигается и бюджет выходит за указанные рамки).

Обеспечением баланса этих трех составляющих занимается руководитель проектов посредством согласования всех ограничений с заказчиком и стейкхолдерами проекта. Все ограничения фиксируются в уставе проекта – ключевом документе, который «формально авторизует существование проекта и предоставляет руководителю проекта полномочия использовать ресурсы организации в операциях проекта»[252].

[252] Project Management Institute. A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide) – Seventh Edition and The Standard for Project Management. Project Management Institut, 2021. 250 с.

В терминологическом поле проектного управления встречаются такие понятия, как «программа» и «портфель» проектов.

Программа представляет собой совокупность проектов и связанных с ними мероприятий, объединенных какой-либо стратегической целью. Портфель – это совокупность проектов и/или программ, которые не обязательно связаны между собой общей целью, но имеют общие ограничения по ресурсам. Делается это с целью обеспечения оптимального использования ресурсов организации и достижения стратегических целей организации при минимизации рисков портфеля (рис. 2)[253].

ГОСТ Р ИСО 21500—2023

Рис. 2. Пример взаимосвязи между проектами, программами и портфелями по ГОСТ Р ИСО 21500-2023 С. 4

Такая организация проектной деятельности призвана способствовать оптимизации управления проектной деятельностью и эффективному распределению ресурсов организации.

Описываемые выше стандарты представляют собой классический подход. Его также могут называть каскадной моделью (Waterfall) управления проектами. Данный подход был введен американским учёным У. Ройсом еще в 1970 г. и активно применяется в отечественной и зарубежной практике проектного управления[254]. Такое название подход получил в связи с тем, что вследствие структурной декомпозиции работ и активного использования диаграммы Ганта[255] при планировании работ, график работ напоминает каскад (рис. 3), при этом зафиксированы и этапы выполнения проекта (рис. 4).

В основе такого подхода лежат следующие принципы:

---

[253] IPMA Individual Competence Baseline (IPMA ICB). Vertion 4. P. 31.

[254] *Royce W.* Managing the Development of Large Software Systems // Proceedings of the 9th international conference on Software Engineering. 1987. № 87. P. 328–338.

[255] Диаграмма Ганта – это визуальное отображение графика работ проекта.

- Планирование и декомпозиция работы, требования, KPI проекта прописываются в документах на этапах инициации и планирования работ;
- Требования к проекту после их утверждения не меняются[256];
- После завершения этапа вернуться к нему нельзя.

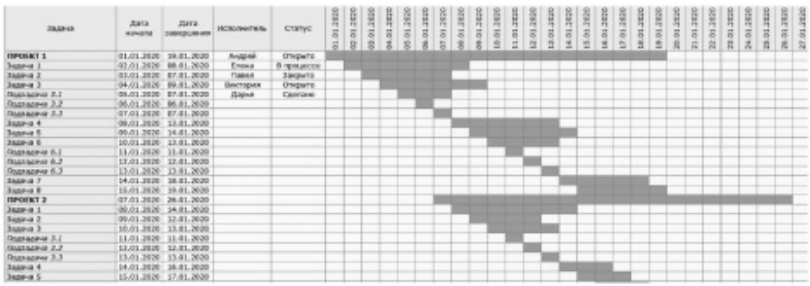


Рис. 3. Диаграмма Ганта
Источник: https://practicum.yandex.ru/blog/diagramma-ganta/

Рис. 4. Этапы реализации проекта в каскадной модели управления проектами
Источник: *Сурков А.* Agile, Scrum, Waterfall и Kanban для управления проектами в компании // ProКачество URL: https://kachestvo.pro/kachestvo-upravleniya/proektnoe-upravlenie/agile-scrum-waterfall-i-kanban-dlya-upravleniya-proektami-v-kompanii/ (дата обращения: 01.04.2025)

Таким образом, при использовании классического подхода перед началом реализации проекта составляется детальное техническое задание и устав проекта, которые согласовываются и подписываются заказчиком, а потом исполняются строго в соответствии с ним. Все процессы и функции жестко формализованы и доку-

[256] В идеале, они не меняются, однако, на практике вводится журнал изменений и допускаются правки. Если в процессе правок проект изменился более чем на 80% или поменялась цель проекта, то первоначальный проект закрывается и открывается новый.

ментированы. В этой связи проектное управление теряет гибкость и плохо адаптируется к изменениям. Этот метод стоит применять для длительных проектов с однозначными сроками и строгим порядком выполнения.

Однако в ситуации постоянной неопределенности и нестабильной окружающей среды классический подход не справляется с изменениями, которые необходимо было вносить в проект по мере его внедрения – в результате на выходе заказчик получает устаревший продукт. Особенно явно эти проблемы проявлялись в IT-секторе. Тогда на его место приходит другой подход в управлении – гибкое управление, или Agile.

Agile, или Agile software development – это гибкая методология управления проектами, которая создана на базе определенной философии, принципах и ценностях[257].

В 2001 году группа разработчиков формируют систему ценностей Agile и создает Agile-манифест (Agile Manifesto) – основной документ, в котором описаны ценности и принципы гибкого управления проектами.

Вставка 1.

Четыре ценности гибкого управления проектами:

ЛЮДИ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ важнее процессов и инструментов.

РАБОТАЮЩИЙ ПРОДУКТ важнее исчерпывающей документации.

СОТРУДНИЧЕСТВО С ЗАКАЗЧИКОМ важнее согласования условий контракта.

ГОТОВНОСТЬ К ИЗМЕНЕНИЯМ важнее следования первоначальному плану.

Источник: Manifesto for Agile Software Development. URL: https:// agilemanifesto.org

---

Вставка 2.

12 принципов Agile-манифеста:

- Приоритет команды проекта – удовлетворение потребностей заказчика с помощью своевременной и регулярной поставки качественного продукта.
- Изменение требований к продукту приветствуется даже на поздних стадиях разработки. Agile-процессы позволяют обеспечить продукт конкурентными преимуществами.
- Промежуточный рабочий продукт нужно показывать заказчику как можно чаще с периодичностью от пары недель до пары месяцев.
- Руководители и разработчики должны ежедневно работать вместе на протяжении всего проекта.
- Над проектом должны работать мотивированные специалисты. Нужно создать для них необходимые условия и обеспечить им поддержку.

[257] Manifesto for Agile Software Development. URL: https:// agilemanifesto.org

- Личное общение – самый практичный и эффективный способ обмена информацией в команде.
- Работающий продукт – основной показатель прогресса.
- Процессы в Agile должны быть настроены так, чтобы проект развивался устойчиво. Заказчики, разработчики и пользователи должны быть готовы к тому, что изменения будут вноситься равномерно.
- Постоянное внимание к техническому совершенству продукта и качеству проектирования повышает гибкость проекта.
- Не стоит переусложнять проект – лишние процессы нужно свести к минимуму.
- Лучшие продукты рождаются у команд, которые умеют организовать себя самостоятельно.
- Команда должна постоянно искать способы работать эффективнее и корректировать свой стиль работы[258].

Источник: Manifesto for Agile Software Development. URL: https://agilemanifesto.org

---

Ценности и принципы исполнения проекта направлены на формирование определенной корпоративной культуры, на основе которой будут использоваться методы и инструменты гибкого управления. Особое значение приобретают процессы взаимодействия проектной команды, заказчиков и пользователей (рис. 5).

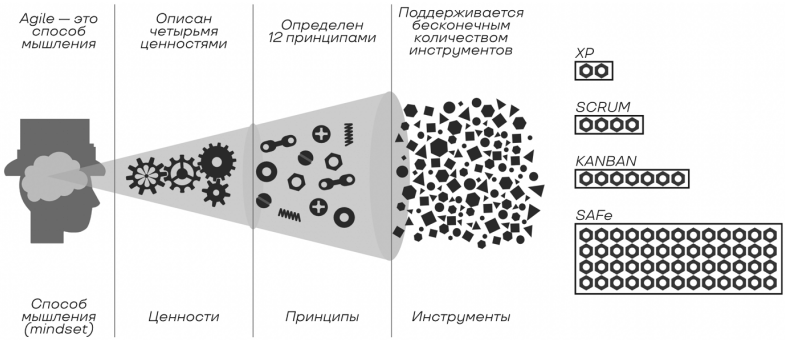


Рис. 5. Система гибкого подхода управления проектами
Источник: Навигатор цифровой трансформации: Agile-подход в государственном управлении: электронное издание / П.А. Алферов, Н.Л. Бутвина, С.С. Коротких [и др.]; под ред. Е.Г. Потаповой. М.: РАНХиГС, 2019. 162 с.

---

[258] Продукт проекта – материальный или нематериальный объект, услуга или сервис, который предоставляется для удовлетворения потребностей клиента, имеет измеримую ценность для клиента, его можно вывести на рынок. [Навигатор цифровой трансформации: Agile-подход в государственном управлении...2019].

Гибкая методология основывается на итеративном и итерационном подходе. Это значит, что проект осуществляется итерациями – небольшими этапами длительностью от 1 до 4 недели – спринтами, по итогам которых создается инкремент – часть или версия продукта, набор функций и т.д. В основе Agile-подхода лежит цикл Деминга – модель управления качеством[259] (рис. 6). В Agile этап проверки – это сбор требований и отзывов от стейкхолдеров, который осуществляется на постоянной основе. Далее все пожелания включаются в проект и реализуются. В итоге, результат проекта может серьезно отличаться от первоначального. Более того, значительные изменения можно включить даже на последнем спринте, чего нет в классическом подходе.

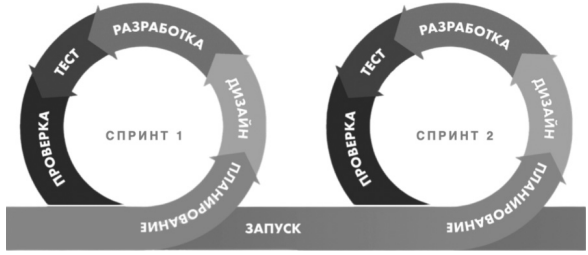


Рис. 6. Цикл Деминга
Источник: PDCA Plan Do Reflect Improve. Um, sorry, I mean Check Act URL:https://itsadeliverything.com/pdca-plan-do-reflect-improve-um-sorry-i-mean-check-act?

Когда стоит применять гибкий подход, а когда классический?

«Разные проблемные ситуации требуют разных подходов к поиску правильного решения»[260]. В соответствие с моделью Кеневина (рис. 7) можно выделить 5 типов систем: Простые (Simple), Сложные (Complicated), Запутанные (Complex), Хаотические (Chaotic) и Беспорядочные (Disorder).

[259] Цикл Деминга – это процесс непрерывного контроля качества, совершенствования продукта и процессов, получения обратной связи. Состоит из циклов «планирование – выполнение – проверка – внедрение». Обычно цикл обозначается в виде аббревиатуры PDCA: Plan-Do-Check-Act.

[260] *Snowden D.J., Boone M.E.* A Leader's Framework for Decision Making // Harvard Business Review. 2007. P. 1–9.

Рис. 7. Типы систем в модели «Кеневин»
Источник: *Лоскутникова Н.* Модель «Кеневин» теория запутанности или новый инструмент решения задач? ProКачество URL: https://kachestvo.pro/kachestvo-upravleniya/instrumenty-menedzhmenta/model-kenevin-teoriya-zaputannosti-ili-novyy-instrument-resheniya-zadach/ (дата обращения: 01.04.2025)

Простая упорядоченная система характеризуется определенностью и простыми понятными задачами, которые регламентируются. В данном случае применение проектного подхода не нужно: здесь будет реализовываться либо процессный подход, либо осуществляться четко регламентированная деятельность, либо процессы можно автоматизировать.

Сложная упорядоченная система включает в себя множество элементов и взаимосвязей между ними. Регламентировать процессы уже не получается, однако, итоговый результат понятен. В этом случае стоит применять классический подход.

Запутанная система описывается нестабильностью и неопределенностью, алгоритмов достижения результатов нет. В этой системе лучше подойдут практики Agile.

Хаотическая система характеризуется еще большей неопределенностью и нестабильностью, наличием разных связей из разных подсистем. В этом случае стоит задачу разбить на подзадачи и попробовать перевести их в область запутанных систем: получить дополнительную информацию, если есть возможность, снизить требования к результату.

Различия классического и гибкого подходов в управлении представлены в табл. 2.

Таблица 2

Различия классического и гибкого подходов

Характеристика	Классический подход	Agile
Условия применения	Требования к проекту ясны и неизменны Разработка продукта является сложной и дорогой	Требования к продукту не определены до конца Быстрый запуск продукта в краткие сроки
Планирование	Детальное, до конца проекта В проектах с высокой неопределенностью используется метод «набегающей волны»[261]	Планирование осуществляется для текущего спринта. Это постоянный процесс
Обратная связь	Обратная связь поступает в конце проекта	Обратная связь осуществляется постоянно посредством организации частых совещаний
Область эффективного применения	«Сложные системы» по модели Киневин (Cynefin) – много работ, агентов (стейкхолдеров). Продукт и требования к нему известны, состав работ может быть описан и зафиксирован. Границы проекта фиксированы	«Запутанные системы» по модели Киневин (Cynefin) – не знаем продукт и/или процесс его создания. Состав работ проекта не определен. Границы проекта размыты

Источник: Составлено автором на основе П*олковников А.В., Дубовик М.Ф.* Управление проектами. Полный курс MBA. Олимп-Бизнес, 2018.

Доминирующим подходом в проектном управлении в государственной сфере остается классический подход, который реализуется в стратегическом государственном планировании. Применение гибкого метода в государственном управление возможно в отдельных проектах. Проекты по цифровизации государственного управления и разработки программного обеспечения подходят под гибкое управление проектами: согласно некоторым исследованиям, в таком случае значительно повышается эффективность разработки программного обеспечения[262].

[261] Метод набегающей волны – это способ планирования, при котором план детализируют по мере его выполнения: четко прописывается начало проекта, все остальное – в общих чертах.

[262] *Брусов А.С.* Концепция Agile: Возможности и перспективы применения в государственном управлении (обзор публикаций) // Вопросы государственного и муниципального управления. № 2. С. 134–158. DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-2-134-158

Проектная деятельность в государственном управлении

Управление в социальной сфере сегодня осуществляется на основе проектного или программно-проектного управления[263]. В основе проектного управления в государственном управлении в Российской Федерации лежит классический подход, который базируется на международных стандартах. В соответствии с постановлением Правительства РФ № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» в государственном управлении *под проектом понимают «комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на получение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений», под проектной деятельностью – деятельность, связанную с инициированием, подготовкой, реализацией и завершением проектов*[264]. Тем не менее проектная деятельность в государственном управлении отличается от реализации коммерческих проектов.

В качестве особенностей управления проектами в государственной сфере можно выделить

- Масштаб целей проекта;
- Целями проектов является не прибыль, а достижение социальных целей;
- Наличие жестких нормативно-правовых рамок;
- Финансирование проектов за счет бюджетных средств;
- Наличие жестких правил и норм в области закупок и проведения конкурсных процедур;
- Иерархическая структура подотчетности за реализацию проекта;
- Публичная отчетность и общественный контроль[265].

При этом стоит отметить, что в государственном управлении сроки и бюджет проектов могут быть откорректированы, расходы напрямую не связаны со сроками реализации, а зависят от бюджетных ассигнований[266]. Необходимые для продолжения проектов ресурсы распределяются на основе промежуточных результатов. Про-

---

[263] *Чубарова Т.В.* Политэкономическое введение в социальную политику. Научный доклад. ИЭ РАН, 2016.

[264] Постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 (ред. от 21.12.2023) «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации».

[265] *Васильев А.И., Прокофьев С.Е.* Организация проектного управления в органах государственной власти // Управленческие науки. 2016. № 4. С. 44–52.

[266] Бюджетные ассигнования – это объемы денежных средств, предусмотренные в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств.

екты встраиваются в существующую государственную структуру и разделяют как ее плюсы, так и минусы[267].

Обращение к проектному подходу государства было вызвано стремлением повысить качество, прозрачность и уровень достижения целей в государственном управлении[268]. Отдельным важным моментом в государственном управлении является финансирование проектов. В 2014 году в Бюджетный кодекс Российской Федерации были внесены изменения и дополнения, связанные с новыми принципами бюджетирования, которые увязали стратегическое и бюджетное планирование через государственные программы[269]. Реализуется бюджетирование, ориентированное на результат. В соответствии со статьей 172 Бюджетного кодекса Российской Федерации государственные (муниципальные) программы увязываются с бюджетными планами: составление проектов бюджетов основывается на стратегических документах, которые определяют национальные цели развития. Для повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах развитие программно-целевого бюджетного планирования на основе государственных программ сохраняется в качестве одного из ключевых направлений повышения эффективности бюджетных расходов[270]. Стоит отметить: несмотря на то, что государственные программы согласуются со стратегическими целями, тем не менее они являются инструментом среднесрочного планирования[271].

В целом произошла серьезная эволюция проектного управления в государственном управлении. Проекты и программы 2014–2021 года имели смешанные проектные и процессные мероприятия, не были прописаны конкретные результаты использования бюджетных средств[272]. С 2022 года проекты и программы имеют обособленные проектную и процессную часть в соответствии с формализованными критериями, входят в отдельные структурные

---

[267] *Трофимова О.М., Маковкина С.А.* Внедрение стандартов управления проектами в государственном и муниципальном управлении // Вопросы управления. 2016. № 4(22). С. 52–58.

[268] *Чаркина Е.С.* Развитие проектного подхода в системе государственного управления: методология, опыт, проблемы: Научный доклад. М.: ИЭ РАН, 2017. 54 с.

[269] Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

[270] Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.01.2019 № 117-р.

[271] Вопросы и перспективы развития проектного управления в российских органах власти // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 2. С. 153, 151–154.

[272] Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».

элементы госпрограммы, есть конкретные результаты и их увязка с направлениями расходов (1 результат – 1 направление)[273].

Особенностью проектного управления в России является использования терминологии, пришедшей из военной сферы: вместо устава используется понятие «паспорт проекта», график реализации проекта представлен в виде «дорожной карты» (табл. 3).

Таблица 3

Основные инструменты проектного управления в российском государственном секторе

Инструмент	Характеристика
Паспорт проекта	Определяет ключевые характеристики проекта: наименование проекта, участники, основания для инициации, цель и задачи, ожидаемые результаты, срок реализации, риски, план мероприятий
План-график проекта	Определяет сроки реализации мероприятий по проекту, контрольные события по проекту и сроки их достижения, а также устанавливает ответственных исполнителей по проекту
Отчеты о реализации проекта	Раскрывает информацию о достигнутых результатах проекта, оценке выполнения показателей, исполнении бюджета проекта, причинах возникших отклонений, рисках и способах их минимизации

Источник: об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации [постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 (ред. от 24.06.2021)]. Собрание законодательства РФ. 2018, ноябрь. № 45. Ст. 6947.

Государственные программы и национальные проекты (программы) в социальной сфере

Опыт планирования и реализации проектного управления в государственном секторе был накоплен еще в 2000-х годах в виде реализации федеральных целевых программ[274]. Вскоре к ним добавились «государственные программы», которые сегодня представляют из себя документы стратегического планиро-

[273] Постановление Правительства РФ от 26.05.2021 № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации».

[274] В соответствии с Федеральным законом от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» федеральные целевые программы (ФЦП) – это увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации, а также инновационное развитие экономики.

вания, содержащие комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации[275]. С 2006 года в России начинается реализация нацпроектов «Здоровье», «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», «Образование» и «Развитие агропромышленного комплекса (АПК)»[276].

Постановлением Правительства РФ № 1288 от 31.10.2018 г. утверждены следующие виды проектов:

- национальный проект;
- федеральный проект;
- ведомственный проект;
- региональный проект.

Под **национальным проектом (программой)** понимается проект (программа), обеспечивающий достижение целей и целевых показателей, выполнение задач, определенных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»[277]. В 2024 году в качестве национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года были озвучены следующие:

а) сохранение населения, укрепление здоровья и повышение благополучия людей, поддержка семьи;

б) реализация потенциала каждого человека, развитие его талантов, воспитание патриотичной и социально ответственной личности;

в) комфортная и безопасная среда для жизни;

г) экологическое благополучие;

д) устойчивая и динамичная экономика;

е) технологическое лидерство;

---

[275] Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (ред. от 17.02.2023) ст. 3.

[276] Ранее также применялся термин «приоритетные национальные проекты». Стоит отметить, что в разные периоды времени «национальные проекты» формировались на основе разных принципов. Сегодня национальные проекты включают в себя конкретные цели и ресурсы, а также в них указана персональная ответственность исполнителей, что можно оценивать как серьезный шаг в эволюции проектного управления в государственном управлении.

[277] Постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (ред. от 21.12.2023).

ж) цифровая трансформация государственного и муниципального управления, экономики и социальной сферы[278].

Федеральный проект представляет собой проект, обеспечивающий достижение целей, целевых и дополнительных показателей, выполнение задач национального проекта и (или) достижение иных целей и показателей, выполнение иных задач по поручению и (или) указанию других органов власти. **Ведомственный проект** – проект, обеспечивающий достижение целей и показателей деятельности федерального органа исполнительной власти. **Региональный проект** – проект, обеспечивающий достижение целей, показателей и результатов федерального проекта, мероприятия которого относятся к законодательно установленным полномочиям субъекта Российской Федерации, а также к вопросам местного значения муниципальных образований, расположенных на территории указанного субъекта Российской Федерации[279]. Отдельным блоком идет **комплекс процессных мероприятий**, который представляет собой группу скоординированных мероприятий (результатов), имеющих общую целевую ориентацию и направленных на выполнение функций и решение текущих задач федеральных органов исполнительной власти или иных государственных органов, организаций, соответствующих положениям (уставам, законам) о таких федеральных органах исполнительной власти или иных государственных органах, организациях (табл. 4)[280].

Чем государственная программа отличается от национального проекта (программы)?

Государственная программа – это более широкая категория, которая охватывает несколько аспектов жизнедеятельности и более широкую аудиторию, исполнителями могут быть разные министерства и ведомства. Национальные проекты – это следующий уровень в системе программ Российской Федерации, они имеют конкретную направленность и сферу деятельности и их реализацией занимается конкретное министерство. Стоит отметить, что государственные программы делятся на комплексные государственные программы (достижение приоритетов и целей государственной политики межотраслевого и (или) территориального характера, затрагивающих сферы реализации нескольких государственных программ) и про-

---

[278] Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 года № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года».

[279] Постановление Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации».

[280] Приказ Минэкономразвития России от 17.08.2021 № 500 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации».

Таблица 4

Типы структурных элементов госпрограммы

Характеристика	Проектная часть		Процессная часть
	Федеральные проекты (ФП)	**Ведомственные проекты (ВП)**	**Комплексы процессных мероприятий (КПМ)**
Характер мероприятий	ограничены по срокам реализации; приводят к: – *новым* (уникальным) результатам; – качественному *изменению* процессов; – значительному *прорыву* в достижении значений результатов процессов		непрерывные или постоянно возобновляемые; реализуются в соответствии с устоявшимися процедурами
Специфика мероприятий	– капитальное строительство ≥3 млрд рублей; – субсидии, иные МБТ субъектам РА; – субсидии юридическим лицам; – совершенствование государственной политики и законодательства; – налоговые расходы (стимулирующие)	– капитальное строительство <3 млрд рублей; – создание и развитие IT-систем; – НИОКР; – совершенствование нормативной базы (акты Правительства, ведомственные акты); – отдельные целевые субсидии государственным учреждениям	– госзадания; – субвенции; – дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности; – заработная плата и закупки казенных учреждений в рамках текущей деятельности; – налоговые расходы (социальные); – субсидии в целях финансового обеспечения исполнения государственного соц. заказа
Уровень утверждения	управляющий совет ГП (проектный комитет по НП), возглавляемый вице-премьером	ведомственный координационный орган	руководитель (заместитель руководителя) ФОИВ
Характеристика эффективности реализации	конечные общественно значимые показатели + непосредственные результаты		как правило, только непосредственные результаты текущей деятельности (например, сводные показатели госзаданий)
План реализации	в составе ФП с возможностью оперативного уточнения (динамичен)	в составе ФП с возможностью оперативного уточнения (динамичен)	в составе КПМ, содержит мероприятия, обусловленные нормативными правовыми актами (статичен – формируется на неограниченный период)

Источник: Министерство финансов Кировской области Российской Федерации. URL: www.minfin.kirov.ru/upload/iblock/278/13lr2dcf5s4kj2hjism3uqupqmiha8pw.pdf

сто государственные программы (достижение приоритетов и целей государственной политики в рамках конкретной отрасли или сферы социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ)[281]. При описании структур государственных программ можно встретить термин «подпрограмма». Похожая логика присутствует при типологизации национальных проектов: «отраслевой» национальный проект – национальный проект в структуре одной государственной программы, и «межотраслевой» – национальный проект в структуре нескольких государственных программ.

В состав государственных программ также входят федеральные целевые программы (ФЦП), которые представляют собой увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации, а также инновационное развитие экономики[282]. Все это в совокупности составляет структуру проектного управления в РФ (рис. 8).

Рис. 8. Иерархическая структура проектного управления в Российской Федерации. *Сост. авт.*

[281] Постановление Правительства РФ от 26 мая 2021 г. № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации».

[282] Постановление Правительства РФ от 25.12.2004 № 842 «О внесении изменений в порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация».

Государственные программы призваны увязать все инструменты достижения национальных целей: национальных (федеральных) проектов, госпрограмм, инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года, а также Единого плана по достижению национальных целей развития на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года[283].

Кроме национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года, были приняты приоритетные направления проектов технологического суверенитета и проектов структурной адаптации экономики Российской Федерации[284], на основе которых будут формироваться новые программы и проекты[285].

Остановимся чуть подробнее на государственных программах (проектах), которые осуществляются в социальной сфере.

В 2024 году существует 8 направлений государственных программ, в том числе 2 направления и 9 государственных программ социальной сферы:

Сохранение населения, здоровье и благополучие людей – направление, целью которого является реализация социальных функций государства, формирование и поощрение здорового образа жизни населения, а также обеспечение сочетания доступности (в том числе территориальной) базовой медицинской помощи, первичного звена, повышения качества диагностики (в том числе за счет развития телемедицины) и доступности высокотехнологичной помощи, которое включает следующие государственные программы:

- Развитие здравоохранения
- Социальная поддержка
- Доступная среда
- Содействие занятости населения
- Развитие физической культуры и спорта

Возможности для самореализации и развития талантов – направление, целью которого является выполнение социальных обяза-

---

[283] Государственная программа «Развитие здравоохранения» https://programs.economy.gov.ru/about

[284] Постановление Правительства РФ от 15.04.2023 № 603 «Об утверждении приоритетных направлений проектов технологического суверенитета и проектов структурной адаптации экономики Российской Федерации и Положения об условиях отнесения проектов к проектам технологического суверенитета и проектам структурной адаптации экономики Российской Федерации, о представлении сведений о проектах технологического суверенитета и проектах структурной адаптации экономики Российской Федерации и ведении реестра указанных проектов, а также о требованиях к организациям, уполномоченным представлять заключения о соответствии проектов требованиям к проектам технологического суверенитета и проектам структурной адаптации экономики Российской Федерации» (ред. от 02.12.2023).

[285] На момент июня 2024 года проекты и программы находятся в процессе разработки.

тельств государства в области образования и культуры, создание условий для самореализации и развития талантов, которое включает следующие государственные программы:

- Развитие образования
- Развитие культуры
- Реализация государственной национальной политики
- Развитие туризма

Вставка 3.

В сфере здравоохранения основной государственной программой является Программа «Развитие здравоохранения», которая была утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2017 г. № 1640 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения». Ответственным исполнителем государственной программы является Министерство здравоохранения Российской Федерации.

В состав государственной программы входит Национальный проект «Здравоохранение», который состоит из 9 федеральных проектов:

«Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи»;

«Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями»;

«Борьба с онкологическими заболеваниями»;

«Развитие детского здравоохранения, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям»;

«Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами»;

«Развитие сети национальных медицинских исследовательских центров и внедрение инновационных медицинских технологий»;

«Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы здравоохранения (ЕГИСЗ)»;

«Развитие экспорта медицинских услуг»;

«Модернизация первичного звена здравоохранения Российской Федерации».

Помимо этого, в структуру Государственной программы «Развитие здравоохранения» входит 3 федеральных проекта из национального проекта «Демография»: «Укрепление общественного здоровья»; «Старшее поколение»; «Финансовая поддержка семей при рождении детей».

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 26 декабря 2017 г. № 1640 «Об утверждении государственной программы РФ «Развитие здравоохранения» в Государственную программу также входит 8 подпрограммам:

«Совершенствование оказания медицинской помощи, включая профилактику заболеваний и формирование здорового образа жизни»;

«Развитие и внедрение инновационных методов диагностики, профилактики и лечения, а также основ персонализированной медицины»;

«Развитие медицинской реабилитации и санаторно-курортного лечения, в том числе детей»;

«Развитие кадровых ресурсов в здравоохранении»;

«Развитие международных отношений в сфере охраны здоровья»;

«Экспертиза и контрольно-надзорные функции в сфере охраны здоровья»;

«Медико-санитарное обеспечение отдельных категорий граждан»;

«Информационные технологии и управление развитием отрасли».

Также в его состав входят 4 ведомственных проекта и 20 комплексов процессных мероприятий.

Бюджет программы на 2023–2025: 13,50 трлн руб. Источниками финансирования выступает федеральный бюджет: 3,70 трлн руб. (27%), из них межбюджетные трансферты 2,10 трлн руб. в консолидированные бюджеты субъектов РФ, консолидированные бюджеты субъектов РФ: 0,99 трлн руб., государственные внебюджетные фонды (ФОМС): 10,91 трлн руб. (73%).

Источник: Государственная программа «Развитие здравоохранения» https://programs.economy.gov.ru/gp/-/subject/-/direction/7/gp/1/gpVersion/10265

Заключение

Повышение качества государственного управления, его эффективности и результативности в последние десятилетия является важнейшей задачей, стоящей перед Российской Федерацией. С позиций государственного управления проектное управление /проектный подход может быть применен как при осуществлении отдельных проектов различной направленности и сложности, так и для выполнения государственных программ в отдельных отраслях и сферах деятельности, в том числе и при управлении отраслями социальной сферы. В этом случае проектное управление выступает инструментом решения социально-экономических задач посредством создания и осуществления комплекса мер, ориентированных на достижение целей, установленных в соответствующих государственных программах.

Надо иметь ввиду, что программно-проектное управление – это обширная база знаний, подходов, стандартов, рекомендаций

и практик в области управления проектами, программами и портфелями. Этими знаниями надо не только владеть, но и уметь применять с тем, чтобы достигать поставленных целей, решать определенные задачи, управлять изменениями.

Посредством программ и проектов у государства появляется возможность эффективно реализовать свою стратегию развития, применяя наиболее успешные подходы и лучшие практики проектного управления. Результатом реализации проектов являются не только новые продукты, но и создание инновационных и/или модернизированных систем управления социальными услугами, тем самым достигается иное качество жизни населения страны.

Литература

1. *Бакланова Ю.О.* Эволюция подхода к проектному управлению инновациями: инициатива, проект, программа, портфель. Современные технологии управления. 2012. 15(3):1–8.
2. *Брусов А.С.* Концепция Agile: Возможности и перспективы применения в государственном управлении (обзор публикаций) // Вопросы государственного и муниципального управления. № 2. С. 134–158. DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-2-134-158.
3. *Васильев А.И., Прокофьев С.Е.* Организация проектного управления в органах государственной власти // Управленческие науки. 2016. № 4. С. 44–52.
4. Вопросы и перспективы развития проектного управления в российских органах власти // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 2. С. 153, 151–154.
5. *Зеленцова С.Ю., Галюта О.Н.* Управление финансовым обеспечением национальных проектов Российской Федерации: опыт и перспективы // РСЭУ. 2022. № 2(57). С. 49, 38–42.
6. *Куделич М.И.* Система нормативных требований к оценке эффективности национальных проектов: актуальные проблемы // Финансовый журнал. 2019. № 4(50). С. 36–49.
7. Навигатор цифровой трансформации: Agile-подход в государственном управлении: электронное издание / П.А. Алферов, Н.Л. Бутвина, С.С. Коротких [и др.]; под ред. Е.Г. Потаповой. М.: РАНХиГС, 2019. 162 с.
8. Российское здравоохранение: перспективы развития. Доклад НИУ ВШЭ / С.В. Шишкин, И.М. Шейман [и др.]; под ред. С.В. Шишкина // Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом ВШЭ, 2024. 60 с.
9. *Сазерленд Д.* Scrum. Революционный метод управления проектами / Д. Сазерленд; пер. с англ. М. Гескиной. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2016. 288 с.

10. *Трофимова О.М., Маковкина С.А.* Внедрение стандартов управления проектами в государственном и муниципальном управлении // Вопросы управления. 2016. № 4(22). С. 52–58.

11. *Чаркина Е.С.* Развитие проектного подхода в системе государственного управления: методология, опыт, проблемы: научный доклад. М.: ИЭ РАН, 2017. 54 с.

12. IPMA Individual Competence Baseline (IPMA ICB). Version 4.

13. Project Management Institute. A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide) – Seventh Edition and The Standard for Project Management / Project Management Institute // Project Management Institute. 2021. 250 c.

14. *Royce W.* Managing the Development of Large Software Systems // Proceedings of the 9th international conference on Software Engineering. 1987. № 87. P. 328–338; Manifesto for Agile Software Development. URL: https:// agilemanifesto.org

15. *Snowden D.J., Boone M.E.* A Leader's Framework for Decision Making // Harvard Business Review. 2007. P. 1–9.

Темы (вопросы) для обсуждения

1. Приведите примеры продуктов и проектов в социальной сфере.
2. В каких проектах, реализуемых в социальной сфере, можно применить классический подход, в каких – гибкий?
3. Какие параметры эффективности Вы бы приложили для оценки качества реализации проектов в социальной сфере?

§3.4 Клиентоцентричность в социальной сфере

В параграфе раскрывается концепция клиентоцентричности и особенности ее применения в социальной сфере, а также базовые и специальные параметры выработки государственных социальных программ с позиции данной концепции. Цифровизация государственного управления направлена на улучшение государственных сервисов. В центре внимания – интересы пользователя. Поэтому клиентоцентричность выходит на первый план не только в бизнесе, но и в государственном управлении. Инструменты сервисного дизайна и иных элементов проектирования социальных услуг отражают новый трансформационный подход применения концепции клиентоцентричности и ее влияния на эффективность реализации социальных проектов и программ. В результате сравнения текущего подхода и клиентоориентированного можно увидеть реальные разрывы в предоставлении населению социальных услуг; понять перспективы и ограничения в доступе населения к государственным услугам на примере описываемых кейсов.

Базовые источники

Сервис-дизайн на практике. Проектирование лучшего клиентского опыта. Марк Стикдорн, Адам Лоуренс, Маркус Хормес, Якоб Шнайдер // Альбина Паблишер. 2023.

Клиентоцентричный подход в государственном управлении: Навигатор цифровой трансформации / под ред. О.В. Линник, А.В. Ожаровского, М.С. Шклярук. М.: РАНХиГС при Президенте РФ, 2020. 180 с.

Основные вопросы

1. Клиентоцентричность: понятие, подход, инструментарий. Раскрытие подхода и инструментария клиентоцентричности. Дизайн-мышление и матрица точек контакта.

2. Клиентоцентричность в российской государственной социальной политике и практике. Специфика применения клиентоцентричного подхода в России. Особенности формирования клиентоцентричности в государстве (сложность координации множественности стейкхолдеров). Российская специфика внедрения клиентоцентричного подхода в социальной сфере.

3. Примеры достижения показателей клиенториентированности в государственной социальной политике.

Ключевые понятия

Клиентоцентричность – это линия развития организации, направленная на постоянное улучшение взаимодействия с потребителем.

Клиентоориентированность – это более узкое понятие, подразумевающее конкретные действия и построение организационных процессов для выяснения и удовлетворения потребностей потребителя.

Сервисный дизайн – это процесс планирования, проектирования и организации ресурсов организации с целью улучшить опыт сотрудников и потребителей.

Жизненная ситуация (ЖС) – это последовательность действий человека, основанная на его потребностях и составляющая в совокупности путь человека от возникновения потребности до достижения ожидаемого целевого состояния в соответствующей жизненной ситуации.

Как эффективнее использовать новые тренды, знания и технологии в реализации социальной политики при реальном принятии решений, а также как добиться оптимального общественного воздействия при относительно ограниченных государственных ресурсах – вот основные проблемы, с которыми социальная сфера сталкивается сегодня.

Реализация социальной политики становится все более многосоставной из-за того, что жизненные ситуации людей постоянно

усложняются под воздействием экономических, социальных и политических факторов, а в их решение вовлекается всё больше игроков – некоммерческих организаций и социальных предпринимателей. В свою очередь, пользователи социальных услуг становятся более требовательными как к качеству самих сервисов, так и к постоянству качества обслуживания.

Всё это мотивирует Правительство Российской Федерации, профильные ведомства и региональные органы власти использовать современные клиентоцентричные методы и подходы к удовлетворению потребностей граждан, – такие, как дизайн-мышление и сервисный дизайн.

Клиентоцентричность: понятие, подход, инструментарий

Клиентоориентированность, ориентация на пользователя, *клиентоцентричность* и *человекоцентричность* в последние годы стали мейнстримом в российской социальной политике. Эти термины на первый взгляд схожи, – все они ориентированы на выяснение и удовлетворение потребностей потребителя. Вместе с тем они отличаются подходами и принципами.

Парадоксально, но концепция «клиентоцентричности» пришла в социальную сферу из бизнес-среды. Впервые об ориентации на клиента – потребителя или пользователя услуг, продуктов или сервисов – заговорили в середине XX века в рамках концепций инженерной психологии, возникшей наряду с процессами усложнения производственных циклов и необходимости рассмотрения человека не как «винтика» или обслуживающий персонал для машины, а как часть единой системы, в которой человек взаимодействует не только с другими людьми, но и с машинными конструкциями.

В рамках этой концепции существует два смежных понятия. Собственно, *клиентоцентричность* – это развитие организации, направленное на постоянное улучшение взаимодействия с потребителем. И *клиентоориентированность* – более узкое понятие, подразумевающее конкретные действия и построение организационных процессов для выяснения и удовлетворения потребностей потребителя.

Однако, в России довольно редко получателей социальных услуг воспринимают как клиентов в классическом понимании этого термина. Особенно когда между ним и организацией отсутствует факт материальной сделки. Кроме того, социальная сфера в нашей стране императивно воспринимается гражданами как обязанность государства по бесплатной социальной защите, где любые коммерческие условия предоставления услуг воспринимаются крайне бо-

лезненно, и нередко ассоциируются с неспособностью государства обеспечить социальную справедливость.

Вместе с этим, зачастую объекта социальной защиты сложно признать клиентом какой-то одной конкретной услуги, так как российская социальная политика ориентирована на комплексное решение жизненных ситуаций, имеющих разные сервисные сценарии. В центре данного подхода стоит человек, у которого при наступлении определённой жизненной ситуации возникают сразу несколько разных потребностей. Часть из них может даже не иметь прямого отношения к оказываемой услуге, но их непонимание и не удовлетворение со стороны государства влияет на общее восприятие качества социального обслуживания. И совсем не случайно, вокруг триады: *Человек – Клиент – Пользователь,* ведутся непрекращающиеся дискуссии.

В российской практике по отношению к социальной сфере чаще встречается термин «человекоцентричность». Например, в трактовке «Агентства стратегических инициатив по продвижению новых проектов» – это ориентация решений на удовлетворение возникшей социальной потребности человека в разных жизненных ситуациях, доступность, удобство и комфорт, а также скорость удовлетворения этой потребности.

Бесшовный опыт

Хотя правительство несёт ответственность за предоставление государственных услуг, социальная услуга не обязательно предоставляется только государством. Во многих услугах правительство является заказчиком, оператором, игроком, партнёром и не обязательно основным поставщиком. Вместе с тем, для граждан, получающих социальные услуги, в рамках «человекоцентричного» подхода государство должно обеспечить т.н. «бесшовный опыт», независимо от того, какие акторы услуг и сервиса возникают на его пользовательском пути.

Это означает, что качество оказываемых услуг и обслуживания должно обладать постоянством, независимо от того, кто их оказывает от лица государства – одновременно и в нескольких смежных сферах.

Исследование, которое проводило «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» в 2021 году в рамках внедрения «Национальной социальной инициативы», показало, что пользовательский опыт, получаемый человеком в рамках одной или нескольких жизненных ситуаций, зачастую у разных поставщиков услуг кардинально отличается. Более того, если взять в качестве примера сферу здравоохранения, то пациент может получить

совершенно разный уровень сервиса внутри одного и того же медицинского учреждения.

Выравнивание качества потребительского опыта в социальной сфере требует от государства применения новых типов мышления, способных помочь укрепить понимание потребностей граждан, повысить ценность повседневной рабочей практики и вдохнуть новую жизнь в старые проблемы.

Дизайн-мышление в социальной сфере

Дизайн является одним из важнейших факторов качества опыта для пользователей услуг. Чтобы правительства оставались надежными для своих граждан, они должны относиться к качеству дизайна своих услуг так же серьезно, как и лучшие коммерческие компании.

В современном мировом контексте развития клиентоцентричности дизайн или дизайн-мышление представляет собой ключевой инструмент (или метод) понимания пользовательских проблем и поиска наиболее подходящего решения.

В начале 70-х годов прошлого века Г. Саймон, Х. Риттель, Н. Кросс и другие исследователи с различных сторон подходили к тематике важности проектирования будущих продуктов, товаров и услуг с точки зрения осмысления предыдущего опыта человека и анализа его текущего восприятия[286].

К 1990-м годам Р. Бьюкенен написал, что в итоге дизайн как метод (или дизайн-мышление) сформировался как интеграция различных метрик и подходов из узкоспециализированных областей, чтобы их можно было совокупно применять к новым проблемам[287]. К этому же моменту довольно ощутимым стало различие в подходе между советско-американской и скандинавской школами дизайна. Если в американской логике развития подхода все быстрее начали отделяться и профессионализироваться отрасли промышленного дизайна и дизайна товаров, появился креативный дизайн, то в Северной Европе формирование клиентоцентричности пошло по пути налаживания коммуникаций с различными группами пользователей, и в последующем вовлечению их в процесс разработки качеств товара или услуги. Именно последний подход лёг в основу

---

[286] *Simon H.A.* The Science of the Artificial. Third edition. 3rd ed. Cambridge; London,1996; Rittal H. Second Generation Design Methods // Interview in Design Methods Group: 5th Anniversary Report. 1972. DMG Occasional Paper 1. P. 510; *Cross N.* Designedly ways of knowing. Design Discipline // Open University. Bucks: Milton Keynes, 1982.

[287] *Buchmann R.* Wicked Problems in Design Thinking // Design Issues. 1992. Vol. 8. N 2. P. 5–21.

современного сервисного дизайна как основного метода создания клиентоцентричных организаций.

Исторически в российской практике сервисные дизайнеры существовали параллельно с политиками и государственными администраторами. Но это меняется, поскольку российское правительство в последние годы часто экспериментирует с методами дизайна и инноваций, в том числе в социальной сфере. Например, начиная с 2020 года помимо федерального проекта «Государство для людей» АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» внедряет методы дизайн-мышления и сервисного дизайна в работу социальных и медицинских учреждений страны в рамках «Национальной социальной инициативы».

Дизайн-мышление – это инновационный подход, и его инструменты и методы могут привести к значительным изменениям как в разработке социальной политики, так и в предоставлении услуг. Существует разделение между теми, кто разрабатывает политику, и теми, кто предоставляет услуги, и это часто приводит к непоследовательному опыту обслуживания для граждан. Подход, основанный на дизайне, связывает эти точки, при этом как разработка политики, так и её реализация рассматриваются одновременно, а не последовательно. Независимо от того, на каком уровне разрабатывается социальная политика, есть одна общая проблема: переход от «проектирования изнутри наружу» к «проектированию снаружи внутрь». Правительство продвигает изменения, которые оно хотело бы видеть, и склонно сосредотачиваться на том, чтобы осуществлять их наиболее эффективным для него способом. В результате желаемые изменения часто не достигают цели для граждан. Использование подходов, основанных на дизайне, уравновешивает желаемые изменения правительства с желаниями граждан. В итоге речь идёт о создании ощутимого и положительного воздействия.

Как уже говорилось выше, дизайн-мышление – это подход, ориентированный на человека, то есть он начинается с потребностей людей (и учитывает как граждан, так и государственных служащих). Природа этого подхода возвращает людей к равновесию с тем, что они делают, в то время, как и граждане, и государственные служащие чувствуют, что ими руководят процессы и чётко спроектированное регулирование.

В его основе лежат два типа мышления – вероятностное и дивергентное. Благодаря использованию методов вероятностного мышления организации социальной сферы могут проектировать новые услуги и находить ответы на вызовы ближайшего и неопределённого будущего. Все чаще государственному сектору приходится иметь дело с неопределенностью, а не с риском, и он хорош

в управлении рисками, но плох в управлении неопределенностью. Вероятностное дизайн-мышление даёт возможность взаимодействовать с потребностями пользователей и социальными потребностями, а также использовать подход прототипирования для решений. Это хороший способ построить мост между неопределенностью и риском.

Конвергентное мышление имеет решающее значение, когда требуется найти исключительно новые решения, построенные на основе исследования множества различных факторов существующего опыта получателей услуг в социальной сфере.

С точки зрения методологии оба типа дизайн-мышления имеют общие признаки:

- они основаны на количественных данных и обоснованы качественными данными о гражданах;
- они являются итеративными, тестирующими и обучающими подходами;
- их целью являются инновации в сервисе и обслуживании.

Инструментарий

Методы сервисного дизайна могут быстрее найти лучшие решения и привнести новую энергию в государственные службы социальной сферы, помогая им получить информацию от граждан об их жизненном опыте (а они хотят быть услышанными), быстро создавать прототипы и учиться на практике, а также использовать визуализации и тексты.

Как ни странно, но базовый инструментарий сервисного дизайна в социальной сфере мало чем отличается от методов, применяемых коммерческими компаниями. В его основе лежат методы и практики, позволяющие лучше изучить реальные потребности граждан, их поведение и мотивации при принятии тех или иных решений.

Сервисный дизайн в социальной сфере – это процесс проектирования потребительского опыта и постоянства качества впечатлений при соприкосновении с учреждением, его персоналом, услугами, сервисом, сервисными локациями, маркетингом или со всем этим вместе взятым.

М. Стикдорн и Я. Шнайдер наиболее системно сформулировали пять ключевых принципов сервисного дизайна[288]:

- Ориентация на пользователя. Используйте качественные исследования, чтобы спроектировать дизайн, ориентированный на конкретных пользователей.

[288] URL: https://www.thisisservicedesigndoing.com/

- Совместное творчество. Вовлекайте в процесс проектирования все соответствующие заинтересованные стороны.
- Упорядочение. Разбейте сложную услугу на отдельные процессы и этапы пути пользователя.
- Доказательство. Опирайтесь на предыдущий опыт, чтобы сделать его осязаемым, чтобы пользователи могли понимать продукт и доверять ему.
- Целостность. Дизайн проектируется для всех точек контакта на протяжении всего опыта, в сетях пользователей и взаимодействиях.

Разберём некоторые из этих принципов с точки зрения методологического инструментария сервисного дизайна.

Ориентация на пользователя

Этот принцип означает, что в дополнение к психолого-демографическому определению потребностей целевых аудиторий, сервисный дизайн фокусируется на сегментацию, основанную на изучении поведения и решений реальных или потенциальных пользователей.

Подразумевается, что у одного и того же пользователя могут быть разные решения основной проблемы или задачи. Иногда эти решения выглядят иррационально с точки зрения того, кто предоставляет услугу или разрабатывает социальную политику.

Например, нативные исследования в рамках внедрения Национальной социальной инициативы (НСИ) показали, что более 40 процентов граждан при первых симптомах различных заболеваний обращаются не к врачу, как это требует логика и предписание Минздрава, а в аптеку, консультируясь у фармацевтов относительно лекарств, способных быстро решить их проблему со здоровьем.

Другой пример, когда отношение и поведение пользователя к социальной услуге меняется в зависимости от контекста. Поиск работы через Центр занятости для многодетной матери отличается от поиска работы человека, только что освободившегося из мест лишения свободы. В обоих случаях задача – найти работу, но поведенческая мотивация и решения будут разные, даже если формально процесс выглядит одинаково.

Определить актуальные потребности, проблемы и желаемые выгоды пользователей могут помочь несколько методов сервисного дизайна.

Например, метод Shadowing (от англ. *shadow* – тень, что означает «ходить тенью за клиентом») – наблюдение за пользователем в реальном времени. Метод позволяет визуально оценить то, как

человек в действительности принимает решения и ведёт себя при соприкосновении с услугой или когда пытается решить задачу самостоятельно. Метод наблюдения способен решить до 40–50 процентов проблемных ситуаций, связанных с неправильным зонированием сервисных локаций, логистикой и взаимодействием персонала с пользователями.

Результаты наблюдений за пользователями можно свести в два инструмента, позволяющих сформировать совокупный образ целевого пользователя (вместо сотен статистических параметров).

Первый инструмент – это метод «Карта эмпатии», где по схожим признакам сводятся данные относительно того, что потенциальный или реальный получатель услуги думает, как относится к сфере в целом, какие испытывает проблемы и «боли», какие решения считает для себя удобными, доступными или неизбежными (рис. 1).

Рис. 1. Шаблон матрицы точек контакта

Второй метод основан на эмпатическом картировании, но является техникой сервисной визуализации, когда все данные наблюдений оформляются в карточку «Персонажа», на которой визуализируется собирательный образ базового сегмента потребителей. Эффективность метода заключается в том, что для проектирования услуг и поиска решений проблем пользователя требуется всего 3–5 персонажей (рис. 2).

Метод «Персонаж» может быть дополнен составлением «Арки персонажа», когда так же, как при формировании литературных персонажей, описывается история собирательного образа пользователя. Это позволяет разработчикам социальных политик и услуг более детально познакомиться с «человеком», на которого будут направлены идеи и решения.

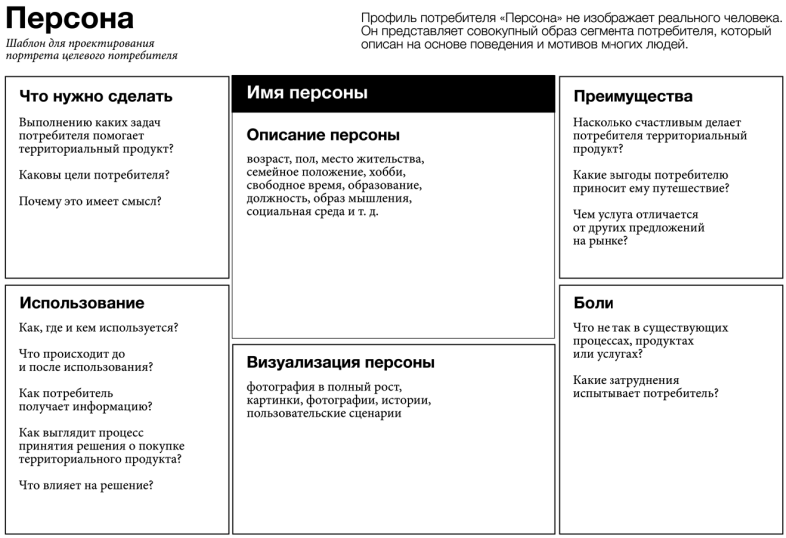


Рис. 2. Шаблон описания «Персонажа» (Персоны)

Совместное творчество

Этот принцип означает, что для того, чтобы разработать социальные услуги, действительно полезные для их пользователей, вовсе не обязательно ориентироваться только на мнение отраслевых экспертов и результаты формальных исследований. Сессии совместного проектирования с пользователями услуг и сервиса способны придать истинную ценность решениям, актуализировать и верифицировать на уровне реальных потребителей первоначальные идеи и гипотезы. В урбанистике уже давно используется метод соучаствующего проектирования, когда горожане активно вовлекаются в процесс принятия решений на местном уровне. Технология Co-design в сервисном дизайне служит тем же целям и ориентирована на лучшее понимание потребностей пользователей через совместное творчество.

Упорядочение

При проектировании социальных политик и услуг важно понимать как общую картину целиком, так и детализацию на уровне отдельных процессов.

Сервисный дизайн позволяет визуализировать все этапы пути пользователя при решении жизненной ситуации или при получении социальной услуги и найти лучшие решения в местах, где опыт пользователя отличается от того, что запланировано или где пользователь испытывает проблемы при взаимодействии с социальной услугой на каком-то этапе.

Один из базовых методов сервисного дизайна, позволяющих упорядочить данные, полученные о пользователе – технология картирования пути клиента (Customer Journey Mapping). Этот метод позволяет на основе наблюдений или построения гипотез визуализировать конкретные шаги пользователя при решении жизненной ситуации или при получении услуги. Визуализация наглядно показывает, что делает пользователь и как принимает решения на каждом шаге потребления, начиная с момента осознания того, что его потребность может быть удовлетворена за счёт социальной услуги или помощи государства, в момент непосредственного получения услуги и после того, как услуга оказана.

Второй метод, который строится на карте пути пользователя, называется «Картированием сервисных процессов» (Service Blueprint). На карту пути пользователя накладывается визуализация видимых пользователем и невидимых им сервисных процессов, необходимых для качественного оказания услуги и проектирования целевого взаимодействия с пользователем.

Карта сервисных процессов показывает разработчикам места, где необходимо улучшить качество взаимодействия с пользователем или улучшить внутренние процессы оказания услуги (рис. 3).

Целостность

Карты пути пользователя и карты сервисных процессов позволяют нам понять в динамике, как должно быть построено целевое взаимодействие с человеком, которому оказывается услуга со стороны государства. Однако, дизайн всегда кроется в деталях, во впечатлениях пользователей от взаимодействия с государством в моментах осознания качества услуг или в моментах озарения, когда получен ные впечатления позитивно перекрывают ожидания или разбивают устойчивые императивы.

Инструментом проектирования целевых психофизических реакций в сервисном дизайне является дизайн так называемых «Aha-moments» или «моментов озарения», в которых пользователь осоз-

нает уникальность предложения или то, как работает услуга. Людям всё равно, как устроены процессы оказания услуги, они помнят только моменты, в которых они либо получили яркие позитивные эмоции, либо разобрались в том, как действительно устроена услуга и в чём заключается комфорт.

Рис. 3. Шаблон карты сервисного процесса

Первоначально, на основе картирования пути пользователя и сервисных процессов следует составить «Матрицу точек контакта», которых касается пользователь на пути получения услуги. Эти точки контакта могут быть физическими, цифровыми или гибридными (цифро-физическими). Они также сегментируют точки контакта в разрезе их контроля. Часть точек контакта контролируется самим учреждением или государственной службой. Другая часть контролируется каналами – СМИ, провайдерами интернет-услуг и так далее. Третья часть точек контакта контролируется самими пользователями, например, через интерфейсы их смартфонов и гаджетов. И четвёртая часть контролируется третьими лицами – партнёрами, поставщиками, надзорными органами.

Матрица точек контакта позволяет понять, где мы можем спроектировать специальные моменты осознания пользователями пользы нашего предложения или моменты озарения и позитивных впечатлений (рис. 4).

Матрица точек контакта

Touchpoints Matrix

Этапы оказания услуги	до оказания услуги	во время оказания услуги	после оказания услуги
Форматы	онлайн | диджитал | офлайн	онлайн | диджитал | офлайн	онлайн | диджитал | офлайн
Точки контакта, которые контролируются нами *сайт, информационные материалы, персонал и т. д.*			
Точки контакта, которые контролируются каналами *Интернет, СМИ, реклама*			
Точки контакта, которые контролируются потребителями *Гаджеты, дом и т. д.*			
Точки контакта, которые контролируются третьими лицами / стейкхолдерами *партнеры, надзорные органы, органы власти и т. д.*			

Рис. 4. Шаблон матрицы точек контакта

Следующий этап – построение гипотез относительно того, в каких точках контакта мы можем сформировать особый целевой опыт в моментах осознания или озарения. Примером такого момента осознания может служить интерфейс цифрового приложения Yandex GO, где пользователь интуитивно понимает, как устроен сервис, может отслеживать исполнение заказа, его стоимость и даже движение такси в реальном времени. Буквально с первых минут у клиента данного сервиса возникает понимание того, как это работает и насколько сервис комфортен.

Клиентоцентричность в российской государственной социальной политике и практике

В российской практике закрепилось представление о клиентоцентричном государстве как о «решении проблем человека без его участия. Клиентоцентричность – это изменение подходов государства к оказанию услуг не как идеальному процессу, а как достижению конечного результата в виде удовлетворённости гражданина»[289].

В рамках федерального проекта «Государство для людей»[290] на текущий момент разработаны стандарты, закрепляющие базо-

[289] URL: http://government.ru/news/44181/
[290] URL: https://государстводлялюдей.рф

вые инструменты и подходы сервисного дизайна («Правила клиентоцентричности», включая: «Государство для людей», «Государство для бизнеса», «Стандарт для внутреннего клиента»), описанные выше.

Базовой единицей для работы с клиентом, гражданином Российской Федерации или юридическим лицом является жизненная ситуация. В рамках общего тренда цифровизации в сфере государственного управления ключевым параметром эффективности проекта является создание к 2030 году условий, чтобы проактивно удовлетворять потребности граждан (без заявлений).

В данный момент новые государственные услуги проходят оценку региональными и федеральными лабораториями пользовательского тестирования, а также происходит реинжиниринг основных межведомственных и внутриведомственных процессов.

Важно отметить, что реестр жизненных ситуаций охватывает далеко не только социальную сферу, а затрагивает весь спектр оказываемых государственных услуг физическим и юридическим лицам. Данный массив бюрократической работы влечет за собой не просто изменение административных регламентов, но и в перспективе кардинальный пересмотр межведомственных процессов.

Вспомогательной государственной инициативой для реализации поставленных федеральным проектом задач стала Национальная социальная инициатива[291], разработанная и реализуемая президентским проектом офисом – «Агентством стратегических инициатив».

Национальная социальная инициатива (НСИ) – это система непрерывных улучшений качества услуг и сервисов в социальной сфере, основанная на принципах человекоцентричности, направленная на повышение качества жизни людей и их удовлетворенности оказываемыми услугами в социальной сфере в различных жизненных ситуациях.

В рамках данной инициативы в период с 2020–2021 года было проработано более 100 жизненных ситуаций в социальной сфере с важным преломлением на региональный контекст, сохраняя логику целевых моделей как конечного единого образа результата.

Например, в *Свердловской области* осуществляется разработка и апробация стандартов сопровождения случая для типовых жизненных ситуаций оказания помощи людям с расстройствами аутистического спектра. Теперь родители детей с РАС четко понимают, какие социальные государственные услуги им положены, а какие услуги они могут получить у организаций некоммерческого сектора, в т.ч. на базе сети негосударственных ресурсных центров АНО «Особые люди» и на информационной площадке, формируемой

[291] URL: https://asi.ru/social/nsi/

в рамках реализации приоритетного проекта Свердловской области «Социальный кластер». По итогам опросов получателей услуг ресурсного центра было выявлено, что лояльность граждан к учреждению повысилась на 35%, а удовлетворенность процессом получения услуги повысилась на 9%.

В *Приморском крае* добились сокращения количества выявленных отказов при рассмотрении заявления на получение ежемесячной денежной выплаты на ребенка в возрасте от 3 до 7 лет при помощи внедрения алгоритма индивидуального сопровождения граждан, а также использования единообразных уведомлений об отказе в предоставлении услуги с подробной детализацией причин отказа и возможных способов получить положительное решение. Мониторинг показал, что в КГКУ «Центр социальной поддержки населения Приморского края» лояльность получателей услуг увеличилась на 68%, а удовлетворенность процессом получения услуги повысилась на 7%.

В *Мурманской области* внедрение новых программных модулей и шаблонов в медицинской информационной системе, а также использование популярных мессенджеров для взаимодействия с пациентами позволило сократить время обмена информацией между сотрудниками и время получения пациентами актуальной информации из контакт-центра. В результате получатели услуг в ГОБУЗ «МГДП № 4» г. Мурманска отметили, что получать услуги стали на 38% проще и удобнее, а удовлетворенность процессом получения услуги повысилась на 7%.

Тульская область занимается повышением охвата населения скрининговыми мероприятиями при помощи запуска проактивного оповещения и системы напоминаний о необходимости проведения онкоскрининга с последующим контролем фактического проведения через страховые медицинские организации, а также расширением функционала медицинского помощника с целью эффективного использования рабочего времени врача-онколога. В результате в Новомосковской городской клинической больнице и Тульском областном клиническом онкологическом диспансере средний прирост удовлетворенности услугами составил 5%.

В *Челябинской области* реализовывается включение в исполнительную практику ФСИН мероприятий психологической поддержки, социальной адаптации (тренинги, составление резюме) и профессиональной ориентации (самоопределению) на территории мест лишения свободы для граждан за 6 месяцев до освобождения и выхода граждан на рынок труда. Опрос получателей услуг из данной категории граждан в ОКУ «Центр занятости населения города Челябинска» показал рост простоты получения услуг на 17%, а удовлетворенности получателей услуг – на 5%.

В *Калужской области* осуществляется активное привлечение (в т.ч. из-за пределов региона) и индивидуальное сопровождение специалистов в процессе трудоустройства при помощи технологических схем предоставления услуг, разработанных с учетом их жизненных ситуаций и бизнес-ситуаций. В результате получатели услуг в Государственное казенное учреждение Калужской области «Центр занятости населения Людиновского района» и Государственное казенное учреждение Калужской области «Цент занятости населения города Калуга» отметили, что получать услуги стали на 19% проще и удобнее, а лояльность получателей услуг увеличилась на 12%.

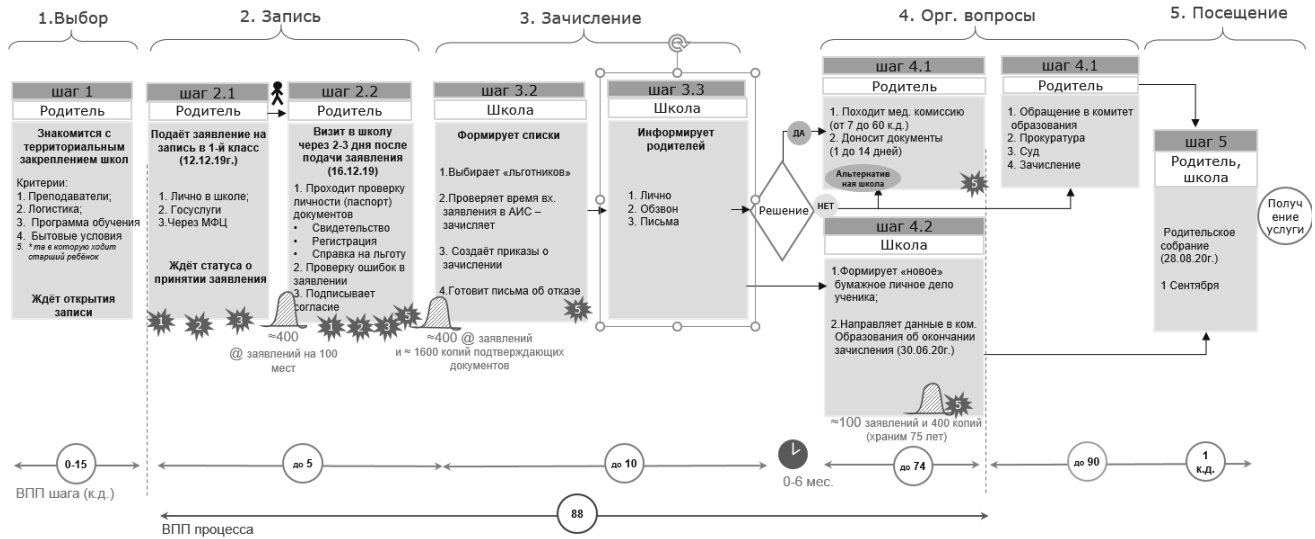
Обобщение большого количества практик легло в основу регионального Социального стандарта[292], который включает в себя базовые методические рекомендации по комплексному сопровождению внедрения параметров клиентоцентричности в социальной сфере в регионе. По сути, данный документ задает некий ориентир в формате «чек-листа» для региона по набору необходимых базовых мероприятий для повышения качества оказания социальных услуг.

[292] URL: https://asi.ru/social/social_standart/

Кейс

Жизненная ситуация «Организовать получение общего начального образования»
Схема текущего и целевого процесса

Схема текущего состояния



Время ожидания родителя | Проблемы в процессе | Онлайн обмен информацией | Физический обмен информацией | Запасы накопление и хранение документов складирование

Схема целевого процесса

За счёт варианта №1 - сокращение потока заявителей (сокращение количества обрабатываемых документов одномоментно), возможность переноса даты старта подачи заявлений с Декабря на более поздний срок

Перечень решений, направленных на устранение проблем по жизненной ситуации

№	Проблема	Возможные решения
1	Невозможность принятия ряда решений, направленных на устранение проблем по жизненной ситуации на уровне субъекта Российской Федерации. Решения отмечены знаком (**Ф**)*	Обеспечено внедрение в субъекте Российской Федерации реализованных мероприятий федеральной дорожной карты Национальной социальной инициативы
2	Неравномерный спрос на школы в районах города. Выбор ограничен количеством мест	Специализация школ по профилю обучения (физико-математический, информационно-технологический, гуманитарный и т.д.)
3	Дефицит школ в новостроящихся ЖК. Жилые дома сдаются без застройки социальной инфраструктуры	Сменить приоритетность застройки ЖК. В первую очередь – строительство социальной инфраструктуры (д/с, школы, поликлиники и т.д.), затем строительство жилых домов. (**Ф**)
4	Недогружены школы в «удаленных» и «старых» районах города	Развитие дополнительного образования на территориях удаленных, менее востребованных школ
5	Ожидание. Нестабильность работы онлайн ресурса при подаче заявления. Одномоментный вход пользователей на ресурс для подачи заявления	Снижение количества заявителей в потоке за счет автоматического перевода детей из детского сада в первый класс школы
6	Очередь. Висит сайт для онлайн записи в школу, следствие – очная запись в школу – «живая» очередь, перекличка каждый час в течение 3-х дней	Передача личных дел ребенка «детский сад – школа» (**Ф**)
7	Очередь. Ненормированный режим работы школ в течение 3-х – 5 дней (пиковый период подачи заявлений). Организация мест для родителей внутри помещения школы, работа с людьми по снятию соц. напряжения	В период подачи онлайн заявлений исключить возможность очной подачи заявления через школу. Оставить 2 «окна» подачи: МФЦ и Госуслуги. Увеличение количества мест для подачи заявлений
8	Очередь, избыточная обработка. Искусственное раздувание очередности, вся семья в процессе записи использует враз 3-и канала подачи заявления	Прием заявлений в первый класс по «скользящему – веерному графику» с целью снижения нагрузки на региональную информационную систему и во избежание ее «зависания»
9	Ожидание зачисления. Нет прогноза. Неизвестен ход сортировки	Разделить потоки подачи заявлений по разным датам: • Льготная группа; • Автопереводы; • Желающие (очередь только на свободные места) Визуализация информации о зачислении на сайте школы

Окончание табл.

№	Проблема	Возможные решения
10	Статус обработки заявления непонятен, на сайте школы тоже нет возможности понять вероятность зачисления в школу	Графическая визуализация наполняемости по всем классам, в том числе и по приёму в 1-й класс. Последовательное наполнение информацией: прогноз автоперевода из д/садов, визуализация после первой волны зачисления группы льготников, наличие вакантных мест
11	Дублирование онлайн записи очным визитом в школу (проверка личности заявителя и его документов). Через 2–3 дня нужно принести всё копии и оригиналы очно. Сдать секретарю школы	Установить на порталах «защиту от ошибок»; проверка подлинности данных; исключение повторного использования № свидетельства о рождении; без скана документов заявление не уходит, обязательные поля для «льготников», подтяжка данных о месте фактического проживания и регистрации (из паспорта) (**Ф**)
12	Дублирование документов (электронный и бумажный вариант)	Исключить бумажный документооборот от родителей (требование – приказ № 458 от 02.09.20 г. п. 23). Верификация. Хранение документов в электронном виде. Перевод бумажных личных дел в электронный вид «Личный кабинет ученика» (**Ф**)
13	Требуют взять справку из школы, для подтверждения, что старший сын учится в этой же школе	Отменить требование в предоставлении справки от родителей. Проверять по базе контингента самостоятельно специалистами школы
14	Долго подписываем большое количество документов после зачисления – не менее 5 шт. разрешений от родителя (на обработку персональных данных, на видеосъёмку, фото, просмотр информации в телефоне, ведение медицинских осмотров и т.д.)	Пересмотреть формат изложения информации: в бланках объединить в один «чек-лист» согласие с правилами школы
15	Нет возможности лично познакомиться с преподавательским составом до выбора класса.Нет резюме учителя, непонятны квалификация, опыт, стиль работы учителя	Организовать мастер-классы учителей на дне открытых дверей

Заключение

Внедрение подхода клиентоцентричности в системе государственного управления, а особенно в социальной сфере – это системный процесс, влекущий за собой перестройку практически всей текущей системы оказания государственных услуг.

Используя инструментарий сервисного дизайна, разработчики новых социальных продуктов и услуг на текущий момент попадают не только в сложность межведомственного взаимодействия, но и сознательно расширяют количество участников до негосударственных и бюджетных учреждений.

Социальная сфера, как наиболее близкая к человеку, требует проработки каждого элемента нового процесса, а в рамках применения принципов сервисного дизайна отдельное высокое требование задается для повышенной плотности коммуникаций.

Цифровизация, во многом способствует ускорению всех трансформационных процессов, но не может в полной мере заменить необходимость живых консультаций и фокус-групп, что, безусловно, требует значительных временных ресурсов для внедрения каждого нового элемента.

Стоит отметить еще один не характерный и почти революционный для российской административной системы аспект – на данный момент внедрение клиентоцентричного подхода происходит на уровне закрепленного ответственного министерства или иного ведомства, носит сквозной характер и координируется межведомственной рабочей группой, что соответствует базовой методологии сервисного дизайна.

Внедрение клиентоцентричного подхода в государственную систему неизбежно приведет к ценностной трансформации в рамках приводимой оценки соответствия госслужащих ценностям и культуре клиентоцентричности и интеграции принципов клиентоцентричности в процессы управления карьерой на государственной службе. В социальной сфере данные изменения будут, безусловно, происходить наиболее остро, что требует тщательной подготовки не только базовых процессов, но и реализации обширной образовательной компоненты как для государственных и муниципальных служащих, так и для бюджетных и некоммерческих организаций, напрямую взаимодействующих с каждым гражданином.

Литература

1. *Гетман А.Н.* Стратегический курс на клиентоцентричную модель государственного управления //Современный менеджмент: проблемы и перспективы. 2022. С. 110–116. URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_49612198_96825997.pdf

2. *Григорьянц Г.Н., Петрова С.А.* Система независимой оценки качества услуг в социальной сфере: проблемы, технологии, перспективы развития. Социально-трудовые исследования. 2022;47(2): 84-97. DOI: 10.34022/2658-3712-2022-47-2-84-97.

3. Дизайн-мышление. Все инструменты в одной книге / Оливер Кемпкенс. М.: Эксмо, 2029. 224 с. (Top Business Awards).

4. Драматургия дизайна: как используя приёмы сторителлинга, удивить графикой, продуктами, услугами и дарить впечатления / Эллен Луптон; пер. с англ. Я. Мышкиной. М.: Эксмо, 2022. 80 с.

5. Клиентоцентричный подход в государственном управлении: Навигатор цифровой трансформации / под ред. О.В. Линник, А.В. Ожаровского, М.С. Шклярук. М.: РАНХиГС при Президенте РФ, 2020. 180 с.

6. *Овсипян М.В.* Клиентоцентричность: особенности понятия в контексте государственного управления // Современный менеджмент: проблемы и перспективы. 2022. С. 137–139. URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_49612226_50348336.pdf

7. Придумай. Сделай. Сломай. Повтори. Настольная книга приёмов и инструментов дизайн-мышления. Мартин Томич, Кара Ригли, Мейдлен Бортвик, Насим Ахмадур, Джессика Фроули, А. Баки Кокабалли, Клаудия Нуньес-Пачеко, Карла Стрэкер, Лиан Лок; пер. с англ. Елизаветы Пономаренко. М.: Манн, Иванов, Фербер, 2019. 208 с.

8. Сервис-дизайн на практике. Проектирование лучшего клиентского опыта Марк Стикдорн, Адам Лоуренс, Маркус Хормес, Якоб Шнайдер // Альбина Паблишер. 2023.

9. *Buchmann R.* Wicked Problems in Design Thinking // Design Issues. 1992. Vol. 8. N 2. P. 5–21.

10. *Cross N.* Designerly ways of knowing. Design Discipline / Open University. Bucks: Milton Keynes, 1982.

11. *Marc Stickdorn, Jacob Schnider.* This is Service Design Thinking. Basics – Tools – Cases. BIS Publishers. Amsterdam, The Netherlands. Paperback Edition. P. 373

12. *Rittel H.* Second Generation Design Methods // Interview in Design Methods Group: 5th Anniversary Report. 1972. DMG Occasional Paper 1. P. 510.

13. *Simon H.A.* The Sciences of the Artificial. Third edition. 3rded. Cambridge. London,1996.

Темы (вопросы) для обсуждения

1. В чём суть клиентоцентричного подхода в социальной сфере? Чем он отличается от клиентоориентированного и человекоцентричного подходов?

2. Насколько возможно применение методов дизайн-мышления в социальной сфере в России? Какие могут быть препятствия на пути внедрения клиентоцентричного и человекоцентричного подходов? Какие шаги уже сделаны для этого?

3. На что направлено внедрение дизайн-мышления и сервисного дизайна в социальной сфере? Какие эффекты могут быть достигнуты при применении данных методов?

4. Из каких типов мышления состоит дизайн-мышление? На что они направлены? В чём разница между ними?

5. Какой основной инструментарий используется в дизайн-мышлении и для каких целей?

6. Что необходимо сделать, чтобы внедрить сервисное и дизайн-мышление в социальной сфере Российской Федерации?

Глоссарий (на русском и китайском языках)

Термин на русском	Объяснение	Термин на китайском	Объяснение
Глава 1. Государственная социальная политика			
Социальная политика (Social Policy)	• область междисциплинарных исследований, в которых изучается, как общество в различных условиях отвечает на социальные потребности граждан • деятельность государства, экономических структур и гражданского общества по согласованию интересов различных социальных групп и социально-территориальных общностей в сфере производства, распределения и потребления	社会政策（社会政策）	– 一个跨学科研究领域，研究社会在不同条件下如何应对公民的社会需求。 – 国家、经济结构和民间社会在生产、分配和消费领域协调不同社会群体和社会领土社区利益的活动。
Социальное государство (Государство всеобщего благосостояния) Welfare State	• государство или общество, которое признает свою ответственность за удовлетворение основных социальных потребностей граждан и предпринимает для этого соответствующие практические усилия	福利社会（福利国家）	– 承认其有责任满足公民基本社会需求并为此做出适当实际努力的国家或社会。
Социальная сплоченность	• степень связанности и солидарности между группами общества • социальный процесс, целью которого является консолидация граждан путем снижения уровня неравенства, социально-экономических различий и разногласий в обществе	社会凝聚力	– 社会群体之间的联系和团结程度 – 一个社会进程，其目标是通过减少不平等、社会经济差异和社会分歧来巩固公民。
Принятие государственных решений (Government Decision Making)	• процесс разработки и реализации ключевых правительственных целей, направленных на решение об-	政府决策	– 制定和实施主要政府目标的过程，旨在解决重大社会问题，并在政治、行政和民间行为者

Термин на русском	Объяснение	Термин на китайском	Объяснение
	щественно значимых задач и выработанных на этой основе кооперации и компромиссе политических, административных и гражданских акторов, достигаемых в процессе согласования их позиций и подходов		之间的合作与妥协的基础上发展，并在协调其立场和方法的过程中实现。
Правящий политический режим (Ruling political regime)	• совокупность государственных институтов и элитарных коалиций правящего класса (неформальных сетей правящего класса), определяющих фактический характер принятия государственных решений, и политические коммуникации государства и общества	执政政权（执政政权）	– 一系列国家机构和统治阶级的精英联盟（统治阶级的非正式网络），它们决定国家决策以及国家和社会政治沟通的实际性质。
Государство как субъект принятия решений (The state as a subject of decision making)	• институт, организующий процесс согласования позиций и целей официальных органов власти и управления с бизнес-корпорациями, а также с гражданскими структурами и международными организациями в целях конструктивного решения крупных, общественно значимых проблем	国家作为决策主体	– 组织协调官方当局和管理层与商业公司、民间机构和国际组织的立场和目标的机构，以便建设性地解决重大的、具有社会意义的问题。
Государственная политика в социальной сфере	• форма целенаправленной активности государства, направленная на неуклонный рост качества жизни человека, создание благоприятной среды для его саморазвития и превращение в активного агента социальных преобразований	社会领域的国家政策	– 国家有针对性的活动形式，旨在稳定提高人的生活质量，为人的自我发展创造有利的环境，并成为社会变革的积极推动者。

Термин на русском	Объяснение	Термин на китайском	Объяснение
	• выражена в перечне конкретных решений и мероприятий, направленных на решение проблем, касающихся разнообразных (демографических, профессиональных, гендерных, этнических и др.) групп и слоев населения, повышение уровня и качества получаемых гражданами социальных благ и услуг		– 以一系列具体决定和活动的形式表达，旨在解决与不同（人口、职业、性别、民族等）群体和人口阶层有关的问题，提高公民获得的社会福利和服务的水平和质量。
Государственная социальная политика (State social policy)	• целенаправленная деятельность государства по управлению общественными процессами и отношениями в социальной сфере	国家社会政策	– 国家为管理社会进程和社会领域关系而进行的有目的的活动。
Сравнительная социальная политика (Comparative Social Policy)	• анализ социальной политики различных государств на теоретическом (концептуальном) и практическом (реализация социальной политики) уровнях. М.б. выражена в анализе различных моделей социальной политики	比较社会政策	– 在理论（概念）和实践（社会政策的实施）层面分析各国的社会政策。M. b. 体现在对各种社会政策模型的分析中。
Передача политики (policy transfer)	• процесс, в котором знания о политике, административных механизмах, институтах и идеях в одной политической среде (прошлой или настоящей) используются для разработки политики, административных механизмов, институтов и идей в другой политической среде	政策转移	– 利用有关一种政治环境（过去或现在）中的政策、行政机制、机构和思想的知识来制定另一种政治环境中的政策、行政机制、机构和思想的过程。
Безопасность (security)	• состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз	安全	– 保护个人、社会和国家免受内部和外部威胁的状态。

Термин на русском	Объяснение	Термин на китайском	Объяснение
Общественная безопасность (public security)	• состояние защищённости человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера	公共安全	– 保护个人和公民、社会的物质和精神价值免受犯罪和其他非法攻击、社会和种族冲突以及自然和人为紧急情况的影响的状态。
Общественная защищенность (public safety)	• поддержка сложившихся в обществе «сообществ», взаимодействие с отраслями социального сектора (здравоохранение, образование, спорт и т.д.), в плане их потенциального вклада в общее состояние защищенности	公共保护	– 支持社会上已建立的社区”，与社会部门（医疗保健、教育、体育等）的互动，就其对整体安全状况的潜在贡献而言。
Предотвращение преступности	• стратегии и меры, призванные снизить риск преступных проявлений, а также их потенциально негативных последствий для граждан и общества, включая страх стать жертвой преступления, посредством оказания воздействия на множественные их причины	预防犯罪	–旨在通过影响犯罪的多重原因来减少犯罪风险及其对公民和社会的潜在负面影响（包括担心成为犯罪受害者）的战略和措施。
Глава 2. Управление социальной сферой			
Социальная сфера	• совокупность отраслей, предприятий, организаций, непосредственным образом связанных и определяющих образ и уровень жизни людей, их благосостояние, потребление	社会领域	一系列直接相关的行业、企业和组织，它们决定人们的生活方式和标准、福祉和消费。

Термин на русском	Объяснение	Термин на китайском	Объяснение
Управление социальной сферой	• процесс планирования, организации, координации и контроля деятельности, направленной на обеспечение благосостояния и улучшение качества жизни в обществе. Оно включает в себя управление различными аспектами социальной сферы, такими как здравоохранение, образование, социальная защита, культура, спорт и другие	社会部门管理	– 规划、组织、协调和控制旨在确保社会福祉和提高生活质量的活动的过程。它包括对社会领域各个方面的管理，如医疗、教育、社会保障、文化、体育等。
Социальное управление	• совокупность организационно оформленных образований и управленческих связей между институтами общества, осуществление которых позволяет реализовать управленческое воздействие между индивидами, социальными группами и общностями, политическими, экономическими и другими институтами общества	社会管理	– 一系列组织上正式的实体和社会机构之间的管理联系，其实施允许在个人、社会团体和社区、政治、经济和其他社会机构之间实施管理影响
Социальное законодательство	• совокупность нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в социальной сфере, в которых проявляется социальное значение государства	社会法规	– 规范社会领域公共关系并体现国家社会意义的一套规范性法律文件
Система социального права	• совокупность принципов и юридических норм, образующих отрасль социального права	社会法律制度	– 构成社会法分支的一套原则和法律规范
Человеческий капитал	• совокупность общих предрасположенностей, навыков, знаний, квалификаций и опыта индивида, ко-	人力资本	–是个人的一般素质、技能、知识、资格和经验的集合，在很大程度上决定了他为自己和

Термин на русском	Объяснение	Термин на китайском	Объяснение
	торые во многом определяют его способность работать и создавать блага для себя и для других членов общества		社会其他成员工作和创造利益的能力。
Смешанная экономика благосостояния	• объединение усилий различных источников благосостояния, таких как государство, частный сектор, некоммерческий сектор, работодатели, семья, местные сообщества, в удовлетворении социальных потребностей граждан	混合福利经济	-结合国家、私营部门、非营利部门、雇主、家庭、当地社区等各种福利来源的努力，以满足公民的社会需求。
Государство социальных инвестиций	• государственное обеспечение и/или активное регулирование инвестиций в человеческий и социальный капитал	社会投资国家	-国家对人力和社会资本投资的规定和/或积极监管。
Социальное страхование	• это специальная система защиты работающих граждан и членов их семей от потери трудового дохода при наступлении нетрудоспособности вследствие старости, инвалидности, болезни, безработицы, материнства, смерти кормильца, участие в которых соответствующих групп населения обязательно	社会保险	-是一项特殊制度，旨在保护劳动公民及其家庭成员，使其免受因年老、残疾、疾病、失业、生育、养家糊口者死亡而丧失劳动能力时的劳动收入损失。相关人口群体。
Социальные инвестиции	• любые вложения, имеющие целью и социальную, и финансовую отдачу; политика, направленная на усиление способностей и возможностей людей и поддержку их полноценного участия в социальной и трудовой жизни	社会投资	-是指以社会和财务回报为目的的任何投资；旨在增强人们的能力和能力并支持他们充分参与社会和工作生活的政策。

Термин на русском	Объяснение	Термин на китайском	Объяснение
Государственный бюджет	• форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления	国家预算	-是基金中基金的一种形成和支出形式，旨在为国家和地方政府的任务和职能提供财政支持。
Государственный внебюджетный фонд	• форма образования и расходования денежных средств, образуемых вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации	国家预算外基金	-是在联邦预算和俄罗斯联邦主体预算之外产生的资金的形成和支出形式。
Бюджетная система Российской Федерации	• основанная на экономических отношениях и государственном устройстве РФ, регулируемая нормами права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов	俄罗斯联邦预算	-制度是根据俄罗斯联邦经济关系和国家结构，受法律规定的联邦预算、俄罗斯联邦主体预算、地方预算和国家预算外资金预算的总和。规范。
Доходы бюджета	• денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством РФ в распоряжение органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления	预算收入	-是根据俄罗斯联邦立法免费且不可撤销地收到的、由俄罗斯联邦政府机构、俄罗斯联邦主体政府机构和地方政府支配的资金
Расходы бюджета	• денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления	预算支出	-是为财政支持国家和地方政府的任务和职能而分配的资金。
Дотации	• бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня	补贴	-是免费且不可撤销地向俄罗斯联邦预算系统另一级

Термин на русском	Объяснение	Термин на китайском	Объяснение
	бюджетной системы РФ на безвозмездной и безвозвратной основе		预算提供的预算资金。
Субвенция	• бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов	补助金	- 无偿且不可撤销地向俄罗斯联邦预算系统另一级预算或法人实体提供的预算资金，用于实施某些目标支出。
Субсидия	• бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов	补贴	-在目标费用共享融资的基础上向俄罗斯联邦预算系统另一级预算、个人或法人实体提供的预算资金
Бюджетный процесс	• регламентируемая нормами права деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов, утверждению и исполнению бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также по контролю за их исполнением	预算过程	-是国家机关、地方政府和预算过程参与者在法律规范的约束下，编制和审议预算草案、国家预算外资金预算草案、批准和执行预算以及国家预算的活动。国家预算外资金及其执行控制。
Межбюджетные отношения	• взаимоотношения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления по во-	预算间关系	-是指联邦政府机构、俄罗斯联邦主体政府机构、地方政府机构之间在规范预算法律关系、组织和实施预算过程等问题上的关系。

Термин на русском	Объяснение	Термин на китайском	Объяснение
	просам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса		
Межбюджетные трансферты	• средства одного бюджета бюджетной системы РФ, перечисляемые другому бюджету бюджетной системы РФ	预算间转移	-是指从俄罗斯联邦预算系统的一个预算转移到俄罗斯联邦预算系统的另一预算的资金。
Бюджетный федерализм	• это форма организации межбюджетных отношений, которая позволяет сочетать фискальные интересы федерации с самостоятельностью региональных и местных бюджетов	财政联邦制	是组织预算间关系的一种形式，允许将联邦的财政利益与地区和地方预算的独立性结合起来。
Налог	• обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований	税收	是一种强制性的、个人无偿的支付方式，以让渡其所有权、经济管理权或经营管理权所属资金的形式向组织和个人征收，目的是为国家和（或）市政府的活动提供财政支持。
Эффективность (efficiency)	• научная категория, выражающая определённый уровень эффекта, достигаемого за счёт совершенствования организации производства; определяется отношением полученного результата хозяйственной деятельности к соответствующим затратам или ресурсам	效率（效率）	——一个科学范畴，表示通过改进生产组织所取得的一定程度的效果；由经济活动所取得的成果与相应成本或资源的比率确定

Термин на русском	Объяснение	Термин на китайском	Объяснение
Эффективность управленческих решений	• посредством выбора системы действий (определенного варианта поведения) достижение желаемого будущего состояния объекта управления за счет использования минимально возможного объема ресурсов, в том числе временных	管理决策的有效性	— 通过选择一个动作系统（某种类型的行为），通过使用尽可能少的资源（包括临时资源）来实现控制对象所需的未来状态。
Кадровое обеспечение	• процесс формирования количественного и качественного состава кадров для реализации стратегических задач организации	人员配置	——形成定量和定性人员组成以实施组织战略目标的过程。
Управление персоналом	• разработка и реализация кадровой политики, включающей планирование, наем и размещение рабочей силы; обучение, подготовку и переподготовку работников; продвижение по службе и организацию карьеры; условия найма, труда и его оплату; обеспечение формальных и неформальных связей, создание комфортного психологического климата в коллективе	人事管理	——人事政策的制定和实施，包括：劳动力的规划、雇用和部署；工人的教育、培训和再培训；晋升和职业管理；就业、劳动和报酬条件；确保正式和非正式的联系，在团队中营造舒适的心理氛围。
Кадровый потенциал	• совокупность физических и духовных качеств человека, определяющих возможность и границы его участия в трудовой деятельности, способность достигать в заданных условиях определенных результатов, а также совершенствоваться в процессе труда	人员潜力	——一个人的一系列身体和精神素质，决定了他参与劳动活动的可能性和界限，在一定条件下取得一定成果的能力，以及在劳动过程中提高的能力。

Термин на русском	Объяснение	Термин на китайском	Объяснение
Глава 3. Инновации в управлении социальной сферой			
Инновация- (лат. Innovatio)	• обновление, новшество, нововведение) – введённый в употребление новый или значительно улучшенный продукт (товар, услуга) или процесс, новый метод продаж или новый организационный метод в деловой практике, организации рабочих мест или во внешних связях	创新	是在商业实践、工作场所组织或外部关系中引入新的或改进的产品（产品、服务）或流程、销售方法或组织方法。
Инновационная политика	• политика государства, которая направлена на формирование конкурентного преимущества путем развития привлекательных для международных ресурсов технологий и инноваций	创新政策	-是旨在通过开发对国际资源具有吸引力的技术和创新来创造竞争优势的国家政策。
Социальные инновации (social innovation)	• это новые идеи, стратегии, технологии, которые способствуют решению социально-значимых задач, вызывающие социальные изменения общества	社会创新	——这些是新的想法、战略和技术，有助于解决引起社会变革的社会重大问题。
Цифровизация	• переход с аналоговой формы передачи информации на цифровую	数字化	— 信息传输从模拟形式过渡到数字形式
Цифровизация социальных услуг	• процесс повышения эффективности применения информации при оказании различной помощи гражданам по улучшению условий жизнедеятельности и самостоятельному удовлетворению жизненных потребностей, с помощью цифровых технологий	社会服务数字化	——利用数字技术提高信息使用效率，为公民提供各种帮助以改善生活条件和独立满足生活需求的过程。

Термин на русском	Объяснение	Термин на китайском	Объяснение
Сеть	• устойчивые объединения институционально независимых, государственных и негосударственных участников, имеющих интерес в той или иной сфере государственной политики, вступающих во взаимодействие в целях повышения вероятности достижения поставленных целей	网络	是一种由制度上独立的国家和非国家参与者组成的稳定协会，这些参与者对公共政策的一个或另一个领域感兴趣，通过互动以增加实现其目标的可能性。
Сетевое управление	• формирование и поддержание взаимозависимостей между государственными и негосударственными акторами при сохранении активной роли государства и ответственность за принимаемые и реализуемые решения	网络治理	是国家和非国家行为体之间相互依赖关系的形成和维持，同时保持国家的积极作用以及对决策和实施的责任。
Проект	• временное предприятие, направленное на создание уникального продукта, услуги или результата. • комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на получение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений	项目	– 旨在创造独特产品、服务或成果的临时企业； ——一系列相互关联的活动，旨在在时间和资源限制下获得独特的结果。”
Проектная деятельность	• деятельность, связанная с инициированием, подготовкой, реализацией и завершением проектов	项目活动	– 与项目的启动、准备、实施和完成相关的活动
Программа	• совокупность проектов и связанных с ним мероприятий, объединенных какой-либо стратегической целью	纲要/计划/规划	由一个战略目标联合起来的一组项目和相关活动

Термин на русском	Объяснение	Термин на китайском	Объяснение
Портфель проектов	• совокупность проектов и/или программ, которые не обязательно связаны между собой общей целью, но имеют общие ограничения по ресурсам	项目组合	—— 一组不一定通过共同目标相互关联但具有共同资源限制的项目和/或计划
Клиентоцентричность	• линия развития организации, направленная на постоянное улучшение взаимодействия с потребителем (пользователем)	以客户为中心	——组织的发展路线，旨在不断改善与消费者（用户）的互动。
Клиентоориентированность	• конкретные действия и построение организационных процессов для выяснения и удовлетворения потребностей потребителя (пользователя)	客户关注焦点	——明确和满足消费者（用户）需求的具体行动和组织流程构建。
Сервисный дизайн	• процесс планирования, проектирования и организации ресурсов организации с целью улучшить опыт сотрудников и потребителей	服务设计	— 规划、设计和组织组织资源以改善员工和客户体验的过程。
Жизненная ситуация	• последовательность действий человека, основанная на его потребностях и составляющая в совокупности путь человека от возникновения потребности до достижения ожидаемого целевого состояния в соответствующей жизненной ситуации	生活状况	- 人类根据其需要而采取的一系列行动，共同构成了一个人在相应的生活情境中从出现需要到达到预期目标状态的路径。
Глава 4. Политика в сфере занятости и регулирование рынка труда			
Занятость	• деятельность граждан, осуществляемая ими в целях производства товаров, выполнения работ или оказания услуг и направленная на получение дохода; • общественные отношения между людьми	就业	- 公民为生产商品、从事工作或提供服务并以创收为目的而进行的活动； - 人们在劳动活动问题上的社会关系

Термин на русском	Объяснение	Термин на китайском	Объяснение
	по вопросам трудовой деятельности		
Рынок труда	• совокупность экономических отношений, связанных с отношениями купли-продажи специфического товара рабочей силы, где совершается обмен труда на заработную плату	就业市场	- 与特定产品的购买和销售关系相关的一组经济关系 - 劳动力，用劳动力换取工资
Заработная плата	• сумма вознаграждений, которую работодатель платит сотруднику за его труд. Какую заработную плату будет получать сотрудник, устанавливается в трудовом договоре.	工资	- 雇主支付给雇员工作的报酬金额。雇员将获得的工资是在雇佣合同中规定的。
Профсоюз	• организация для защиты прав и отстаивания групповых интересов работников методами коллективного действия, для превращения интересов работников в их право.	工会	——通过集体行动的方式，保护劳动者的权利和维护集体利益的组织，将劳动者的利益转化为劳动者的权利。
Конвенция	• международный договор, как правило, многостороннего оформления, предусматривающий соблюдение общих, согласованных правил в области трудовых отношений, гуманитарного права, торговли, денежного обращения и т.д.	公约	是一项国际条约，通常是多边条约，规定遵守劳动关系、人道主义法、贸易、货币流通等领域的一般商定规则。
Трипартизм	• принцип и практика трехсторонних консультаций с целью выработки компромиссного трехстороннего соглашения профсоюзов, предпринимателей и представителей государства в лице правительственных организаций	三方主义	是三方协商的原则和实践，旨在制定由工会、企业家和政府组织代表的国家代表达成妥协的三方协议。

Термин на русском	Объяснение	Термин на китайском	Объяснение
Глава 5. Политика и управление в сфере социальной защиты населения			
Социальные гарантии	• механизм долговременного действия, обязательства государства (по закону), направленные на реализацию конституционных прав граждан	社会保障	- 旨在实现公民宪法权利的长期行动机制、国家义务（法律）。
Социальные стандарты	• установленная в обществе мера потребления соответствующих благ и услуг, инструмент управления социальным развитием при выработке социально-экономической политики, распределении ресурсов, направляемых в социальный сектор, реализации социальных программ	社会准则	— 社会中建立的相关商品和服务消费的衡量标准，在制定社会经济政策、分配分配给社会部门的资源以及实施社会计划方面管理社会发展的工具
ESG (Environment, Social, Governance)	• совокупность характеристик управления компанией, при которой достигается ее вовлечение в решение экологических, социальных и управленческих проблем	ESG（环境、社会、治理）	——公司管理的一系列特征，它实现了其参与解决环境、社会和管理问题。
Социальная защита	• система государственных и общественных мер, направленных на обеспечение социального благополучия и поддержки граждан в различных сферах их жизни	社会保护/保障	— 旨在确保社会福祉并为公民生活各个领域提供支持的国家和公共措施体系。
Социальное обеспечение	• организованная государством форма помощи для утверждённого круга лиц, оказываемая при наступлении определённых юридических фактов, в установленных законом ситуациях, с целью выравнивания социального положения граждан	社会保障	- 国家为批准的人群组织的一种援助形式，在法律规定的情况下，在某些法律事实发生时提供，以实现公民社会地位的平等。

Термин на русском	Объяснение	Термин на китайском	Объяснение
Социальная помощь	• услуги или средства, обеспечивающие конкретному гражданину или его семье в целом нормальную жизнедеятельность; государственное вмешательство, обеспечивающее защиту бедных, одиноких, малоимущих, малообеспеченных граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, которые не могут без посторонней помощи справиться с возникшей проблемой	社会援助	– 为特定公民或其家庭提供一般正常生活活动的服务或手段；政府干预，确保保护贫困、孤独、低收入、低收入公民，这些公民生活困难，没有外部帮助就无法应对问题。
Социальная поддержка	• мероприятия, проводимые органами социальной защиты в рамках социальной политики, направленные на предоставление отдельным категориям граждан помощи в соответствии с законодательными и правовыми актами	社会支持/保障	– 社会保护当局在社会政策框架内开展的活动，旨在根据立法和法律向某些类别的公民提供援助。
Социальный контракт	• договор, заключаемый между гражданином (или семьей) и органами государственной власти с целью оказания государственной социальной помощи и поддержки для улучшения их финансового и социального положения	社会契约	– 公民（或家庭）与政府当局之间签订的协议，旨在提供国家社会援助和支持，以改善其财务和社会状况。
Глава 6. Политика и управление в сфере здравоохранения			
Здоровье	• это «состояние полного физического, душевного и социального благополучия» (преамбула к Уставу (Концепции) ВОЗ, 1946	健康	是“身体、心理和社会适应的完整状态”（1946 年世界卫生组织《宪章》序言）。

Термин на русском	Объяснение	Термин на китайском	Объяснение
Здравоохранительная политика	• система принятия коллективных решений для обеспечения здоровья граждан, основанная на определенных ценностях и принципах, обеспечивающая согласование интересов и взаимодействие различных заинтересованных сторон	卫生政策	是基于一定的价值观和原则，确保各利益相关者的利益协调和互动，为保障公民健康而做出的集体决策的制度。
Управление в здравоохранении	• процесс планирования, организации, мотивации и контроля, необходимый для того, чтобы сформулировать задачи и достичь определенных целей в сфере здравоохранения. Это также особый вид управления	医疗保健管理	是制定医疗保健目标和实现特定目标所必需的计划、组织、激励和控制的过程。这也是一种特殊类型的活动，有助于人们有目的的生产活动。治理本身既是社会变革的推动者，也是重大社会变革的驱动力。
Медицинская организация	• юридическое лицо, имеющее право на осуществление медицинской деятельности и включенное в реестр медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере обязательного медицинского страхования, в соответствии с Федеральным законом: 1) организации любой предусмотренной законодательством Российской Федерации организационно-правовой формы; 2) индивидуальные предприниматели, занимающиеся частной медицинской практикой	医疗组织	是有权开展医疗活动并根据联邦法律列入强制医疗保险领域经营的医疗组织登记册的法人实体： 1）提供的任何组织和法律形式的组织根据俄罗斯联邦立法； 2）从事个体医疗执业的个体工商户。

Термин на русском	Объяснение	Термин на китайском	Объяснение
Медицинские учреждения	• специализированные лечебно-профилактические заведения, в которых людям с теми или иными заболеваниями оказывается полный спектр медицинских услуг: диагностика, лечение, реабилитация после перенесенных болезней	医疗机构	是为患有某种疾病的人提供诊断、治疗、病后康复等全方位医疗服务的专门医疗预防机构。
Инновации в здравоохранении	• внедрение новых идей, процессов, продуктов или процедур в здравоохранение, приносящее существенную пользу для отдельной личности, группы людей или общества в целом • новые медицинские услуги, способы лечения и / или новые медицинские технологии	医疗健康领域的创新	– 将新的理念、流程、产品或程序引入医疗保健领域，为个人、群体或整个社会带来重大利益 – 新的医疗服务、治疗方法 和/或新的医疗技术
Цифровизация здравоохранения	• объединение цифровых технологий и системы здравоохранения с целью повышения эффективности оказания услуг и лекарственного обеспечения населения	医疗保健数字化	— 将数字技术与医疗保健系统相结合，以提高向民众提供服务和药品的效率。
Глава 7. Политика и управление в сфере образования: глобальный и национальный контекст			
Государственная образовательная политика	• деятельность сложной системы государства и его контрагентов по разработке и реализации целей и программ, направленных на решение задач поддержания, изменения, контроля и развития образовательной сферы, осуществляемой в масштабе доступных материальных и нематериальных ресурсов с учётом национальной специфики конкретной страны	国家教育政策	是国家及其相对方的复杂系统的活动，旨在制定和实施目标和计划，旨在解决维持、改变、控制和发展教育领域的问题，在现有物质和无形规模上进行资源，同时考虑到特定国家的具体情况。

Термин на русском	Объяснение	Термин на китайском	Объяснение
Механизмы государственной политики в сфере образования	• совокупность организационных и экономических компонентов, обеспечивающих согласованное, взаимосвязанное и взаимодействующее функционирование всех элементов образовательной системы	教育领域	的国家政策机制是一套确保教育系统各要素协调、相互联系和相互作用运作的组织和经济组成部分。
Глава 8. Политика и управление в сфере науки, научной и инновационной деятельности			
Наука	• область человеческой деятельности, направленная на получение и систематизацию объективных знаний о действительности. Сбор фактов, их постоянное обновление и систематизация, критический анализ и, на этой основе, синтез новых знаний или обобщений, которые не только описывают наблюдаемые природные или общественные явления, но и позволяют построить причинно-следственные связи с конечной целью прогнозирования. Те теории и гипотезы, которые подтверждаются фактами или опытами, формулируются в виде законов природы или общества	科学	是人类活动的一个领域，旨在获得有关现实的客观知识并将其系统化。其基础是事实的收集、事实的不断更新和系统化、批判性分析，以及在此基础上综合新知识或概括，这些知识或概括不仅描述观察到的自然或社会现象，而且使建立因果关系成为可能。影响与预测的最终目标的关系。那些被事实或实验证实的理论和假设，以自然或社会规律的形式表述出来。
Научная деятельность: А) Научная (научно-исследовательская) деятельность	• осуществляется в целях получения научного знания и включает в себя научный поиск, проведение научных исследований, экспериментов, систематизацию, сохранение, распространение и освоение научного знания, в том числе по-	科学活动： А）科学（研究）活动	——以获取科学知识为目的而进行的活动，包括科学研究、进行科学研究、实验、科学知识的系统化、保存、传播和发展，包括通过基础和应用科学研究。

Термин на русском	Объяснение	Термин на китайском	Объяснение
	средством фундаментальных и прикладных научных исследований		
Б) Научно-техническая деятельность	• применение новых знаний для создания новых или усовершенствования существующих технологий, обеспечивающих практическое применение результатов научной деятельности	B）科学技术活动	——利用新知识创造新的或改进现有技术，确保科学活动成果的实际应用。
В) Научно-экспертная деятельность	• исследование, проверка, анализ и оценка объектов экспертизы, а также подготовка обоснованных решений	C）科学专家活动	——研究、验证、分析和评估检查对象，以及准备明智的决定。
Г) Научно-просветительская деятельность	• процесс информирования физических и юридических лиц об имеющихся научных знаниях, а также их влиянии на жизнь общества	D）科学和教育活动	——向个人和法律实体通报现有科学知识及其对社会生活的影响的过程。
Государственная научно-техническая политика	• составная часть социально-экономической политики, которая определяет цели, направления, формы деятельности органов государственной власти в области науки, техники и реализации достижений науки и техники	国家科学技术政策	是社会经济政策的组成部分，它决定政府机关在科学技术领域和科技成果实施的目标、方向、活动形式。
Научная и (или) научно-техническая продукция	• научный и (или) научно-технический результат, в том числе результат интеллектуальной деятельности, предназначенный для реализации	科学和（或）科学技术产品	是指用于实施的科学和（或）科学技术成果，包括智力活动的结果。
Коммерциализация научных и (или) научно-технических результатов	• деятельность по вовлечению в экономический оборот научных и (или) научно-технических результатов	科学和（或）科学技术成果商品化	是指将科学和（或）科学技术成果纳入经济流通的活动。

Термин на русском	Объяснение	Термин на китайском	Объяснение
Инновационная деятельность	• деятельность (включая научную, технологическую, организационную, финансовую и коммерческую деятельность), направленная на реализацию инновационных проектов, а также на создание инновационной инфраструктуры и обеспечение ее деятельности	创新活动	是指旨在实施创新项目、创建创新基础设施并确保其活动的活动（包括科学、技术、组织、金融和商业活动）。
Инновационная инфраструктура	• совокупность организаций, способствующих реализации инновационных проектов (в том числе предоставление управленческих, материально-технических, финансовых, других организационных услуг)	创新基础设施	是一组促进创新项目实施的组织（包括提供管理、后勤、财务和其他组织服务）。
Российская академия наук (РАН)	• федеральное государственное учреждение, учредителем которого является Правительство РФ. Объединяет в своем составе академиков и членов-корреспондентов РАН	俄罗斯科学院（RAN）	是一个联邦政府机构，其创始人是俄罗斯联邦政府。它联合了俄罗斯科学院的院士和通讯院士。
Глава 9. Политика и управление в сфере культуры			
Сфера культуры	• это отрасль национальной экономики, в которой производятся, сохраняются, распространяются и потребляются культурные блага, необходимые для удовлетворения культурных потребностей человека и общества в целом	文化领域	是国民经济的一个分支，在其中生产、保存、分配和消费满足个人和整个社会的文化需要所必需的文化产品。

Термин на русском	Объяснение	Термин на китайском	Объяснение
Культурные блага	• товары и услуги, предоставляемые физическими и юридическими лицами для удовлетворения культурных потребностей граждан	文化商品	是个人和法人为满足公民文化需要而提供的商品和服务。
Культурная политика	• деятельность органов государственной власти РФ и местного самоуправления, а также институтов гражданского общества, направленная на сохранение и развитие культуры	文化政策	是俄罗斯联邦政府机构、地方自治政府以及民间社会机构旨在保护和发展文化的活动。
Экономика культуры	• самостоятельное направление экономической науки, в рамках которого изучаются экономические отношения по поводу сохранения, создания, распространения и потребления культурных благ	文化经济学	是经济科学的一个独立分支，研究文化产品的保存、创造、分配和消费的经济关系。
Государственная поддержка культуры	• совокупность ресурсов, механизмов и институтов, направляемых государством на создание благоприятных условий для развития культуры	国家对文化的支持	是国家引导为文化发展创造良好条件的一整套资源、机制和机构。
Культурные индустрии	• предпринимательские инициативы, направленные на создание экономических ценностей в процессе творческой деятельности, а также деятельность по капитализации культурных благ и их представлению на рынке	文化产业	是旨在在创意活动过程中创造经济价值的创业举措，以及旨在将文化产品资本化并将其推向市场的活动。

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Авакьян С.А.* Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015.
2. *Агамиров К.В.* Социальная сфера как объект правового регулирования и юридического прогнозирования // Журнал «Lex Russica». 2020. № 2.
3. *Александрова А.В.* Социальные права в конституциях XXI века // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. № 1. 2017. С. 47–52.
4. *Александрова О.А.* Проблемы высшей школы: внутри и вне системы образования // Уровень жизни населения регионов России. 2023. Т. 19. № 2. С. 157–168.
5. *Андрюшина Е.В., Рябинина А.М.* Последствия интернационализации высшего образования в современном мире: теория и практики // Власть. 2023. Т. 31. № 2. С. 24–29.
6. *Андрюшина Е.В., Григорьева Н.С.* Актуальное состояние научно-экспертного дискурса о тенденциях развития российской высшей школы // Уровень жизни населения регионов России. 2023. Т. 19. № 4. С. 473–482.
7. *Андрюшков А.А., Земцов Д.И.* Кружки как полигоны практик будущего // Инновации. 2019. № 11. С. 24–29.
8. *Аткинсон Э., Стиглиц Дж.* Лекции по экономической теории государственного сектора. М., Аспект Пресс. 1995
9. Атлас новых профессий. URL//https://atlas100.ru/catalog/sotsialnaya-sfera/?aft_2020=yes (дата обращения: 09.07.2024).
10. *Аузан А.А.* Культурные коды экономики: как ценности влияют на конкуренцию, демократию и благосостояние народа. М.: Изд-во АСТ, 2022. 160 с.
11. *Ахинов Г.А., Мысляева И.Н.* Экономика общественного сектора: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2021. 341 с.
12. *Бакланова Ю.О.* Эволюция подхода к проектному управлению инновациями: инициатива, проект, программа, портфель. Современные технологии управления. 2012; 15(3):1–8
13. *Балашов М.К., Омелянская О.В., Васильев Ю.А.* Методика оценки уровня зрелости информационной системы для здравоохранения // Врач и информационные технологии. 2022. № 3. С. 68–86. DOI: 10.25881/18110193_2022_3_68
14. *Башминов А.В., Руденко М.Н.* Некоммерческие организации и их сетевое взаимодействие // Экономика и управление. 2022. Т. 28. № 12. С. 1259–1268. http://doi.org/10.35854/1998-1627-2022-12-1259-1268
15. *Беззубцева М.В., Григорьева Н.С., Демкина А.Е., Кочергина А.М.* Цифровизация здравоохранения в России: мониторинговое исследование цифровой грамотности медицинских работников // Государственное управление. Электронный вестник. 2022. 93: 108–120. https://doi.org/10.24412/2070-1381-2022-93-108-120
16. *Белл Д.* Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования / пер. с англ. М.: Academia, 1999. 784 с.
17. *Белолипецкая А.Е., Головина Т.А., Полянин А.В.* (2020) Цифровая трансформация сферы здравоохранения: компетентностный подход. //

Проблемы социальной гигиены, здравоохранения и истории медицины 28: 694–700. http://dx.doi.org/10.32687/0869-866X-2020-28-s1-694-700

18. *Бизюков П.В.* Практики регулирования трудовых отношений в условиях неустойчивой занятости. М.: АНО «Центр социально-трудовых прав», 2013.

19. *Блауг М.* Методология экономической науки или как экономисты объясняют. М., 2004.

20. Бренд работодателя: реальность и восприятие. URL//https://digest.ancor.ru/spring-2020/3-бренд-работодателя-реальность-и-восп/ (дата обращения: 05.07.2024).

21. *Брусов А.С.* Концепция Agile: Возможности и перспективы применения в государственном управлении (обзор публикаций) // Вопросы государственного и муниципального управления. № 2. С. 134–158. DOI: 10.17323/1999- 5431-2022-0-2-134-158

22. *Бурджалов Ф.Э.* Современная социальная политика: между планом и рынком. М.: Гардарики, 1998.

23. *Васильев А.И., Прокофьев С.Е.* Организация проектного управления в органах государственной власти // Управленческие науки. 2016. № 4. С. 44–52.

24. *Вейт-Уилсон Дж.* Государство благосостояния: проблема в самом понятии. М.: Pro Et Contra, 2001. Т. 6. № 3. С. 128–157.

25. *Вершинина И.А., Лядова А.В.* Трансформация повседневности современного человека под влиянием технологий искусственного интеллекта / И.А. Вершинина, А.В. Лядова // Теория и практика общественного развития. 2023. № 6. С. 73–78.

26. *Владзимирский А.В., Гусев А.В., Шарова Д.Е., Шулькин И.М., Попов А.А., Балашов М.К., Омелянская О.В., Васильев Ю.А.* Методика оценки уровня зрелости информационной системы для здравоохранения. Врач и информационные технологии. 2022 DOI: https://doi.org/10.24835/1607-0763-1160

27. *Волкер А.* Принципы и развитие европейской социальной модели: минимальные стандарты или социальное качество? // Мир перемен. 2008. № 1. С. 67–81.

28. Вопросы и перспективы развития проектного управления в российских органах власти // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 2. С. 153; 151–154.

29. Выпускники высшего образования. Доклад URL//https://www.hse.ru/data/2024/03/01/2082497108/Выпускники_высшего_образования-доклад_24.05.pdf (дата обращения: 10.06.2024).

30. *Галас М.Л., Брушкова Л.А.* Ценность и качество высшего образования в представлениях современной российской молодёжи // Наука. Общество. Оборона. 2023. Т. 11. № 4(37). С. 43-43.

31. *Гетман А.Н.* Стратегический курс на клиентоцентричную модель государственного управления // Современный менеджмент: проблемы и перспективы. 2022. С. 110–116. URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_49612198_96825997.pdf

32. *Глазьев С.Ю.* Битва за лидерство в XXI веке. Россия – США – Китай. Семь вариантов обозримого будущего. М.: Книжный мир, 2017. 352 с.

33. *Гонтмахер Е.* Социальная политика: уроки 90-х. М.: Гелиос, 2000.

34. *Горбунова М.Ю.* Кадровый менеджмент и психология управления / М.Ю. Горбунова. М.: Владос, 2017. 224 с.

35. Государственная политика: учеб. пособие / под ред. А.И. Соловьева. М.: Изд-во Московского университета, 2012. 544 с.

36. Государственное и муниципальное управление: вопросы теории и практики: монография / под ред. А.С. Воронова, М.В. Кудиной. М.: ЮНИТИ- ДАНА, 2024.

37. *Григорьева И.А.* Современная социальная политика: возможности и ограничения: монография. СПб: ЛГУ им. Пушкина, 2011. 302 с.

38. *Григорьева Н.С.* К вопросу о понимании современной европейской социальной политики: от минимальных стандартов к социальному качеству // Проблемы современного государственного управления в России. 2007. № 7. С. 6–45.

39. *Григорьева Н.С.* Социальные стандарты качества жизни: к постановке вопроса // в журнале Стандарты и качество. 2022. № 7, июль. С. 91–954.

40. *Григорьева Н.С.* Возможности и ограничения Болонского процесса: российская система высшего образования между традицией и современностью // Государственное управление. Электронный вестник. 2005. № 5. С. 1–10. Электронный ресурс URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/vipusk_65 (дата обращения: 21.05.2024).

41. *Григорьева Н.С.* Мониторинг качества работы медицинских организаций: методологический комментарий // Государственное управление. Электронный вестник. 2015. Вып. 51, август. С. 34–55.

42. *Григорьева Н.С.* Социальная политика в России и мире: востребованность социального качества // Мир перемен. 2008. № 1. С. 82–95.

43. *Григорьева Н.С., Андрюшков С.А., Зубков А.В., Кулькова П.С., Хорошилова М.А.* Влияние ограничительных мер на систему образования: переход на дистанционное обучение в оценках студентов российских вузов // Государственное управление. Электронный вестник (Электронный журнал). 2020. № 89. С. 197–212.

44. *Григорьева Н.С., Чубарова Т.В.* Междисциплинарность в теории и на практике: пример социальной политики // Общественные науки и современность. 2020. № 3. С. 166–178. DOI 10.31857/S086904990010077-6

45. *Григорьева Н.С., Чубарова Т.В.* Международная передача знаний в контексте политического процесса: роль причинных механизмов // Государственное управление. Электронный вестник (Электронный журнал). 2024. № 107. С. 135–151.

46. *Григорьева Н.С., Чубарова Т.В.* Мотивация в системе государственного регулирования (на примере формирования здорового образа жизни) // Государственное управление. Электронный вестник. 2018. Вып. 70, октябрь. С. 194–219.

47. *Григорьева Н.С., Чубарова Т.В.* Современное здравоохранение: политика, экономика, управление. М.: Авторская академия, 2013.

48. *Григорьянц Г.Н., Петрова С.А.* Система независимой оценки качества услуг в социальной сфере: проблемы, технологии, перспективы развития. Социально-трудовые исследования. 2022. 47(2):84–97. DOI: 10.34022/2658-3712-2022-47-2-84-97

49. *Гринберг Р.С., Рубинштейн А.Я.* Основания смешанной экономики. М.: ИЭ РАН, 2008.

50. Гуманитарный сектор патерналистского государства; ред. А.Я. Рубинштейн. СПб.: Алетейя, 2023. 300 с.

51. *Гусев А.В., Владзимирский А.В., Голубев Н.А., Зарубина Т.В.* Информатизация здравоохранения Российской Федерации: история и результаты развития // Национальное здравоохранение. 2021. № 2(3). С. 5–17. https://doi.org/10.47093/2713-069X.2021.2.3.5-17

52. *Дегтярев А.А.* Процесс принятия и осуществления решений в публично-государственной политике: динамический цикл и его основные фазы // Полис. Политические исследования. 2004. № 4. С. 158–168. https://doi.org/10.17976/jpps/2004.04.13

53. *Демкина А.Е.* Эволюция цифровой медицины. Мировой и отечественный опыт // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2023. Т. 20. № 2. С. 3–26.

54. Дизайн-мышление. Все инструменты в одной книге / Оливер Кемпкенс. М.: Эксмо, 2029. 224 с. (Top Business Awards).

55. Доклад Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина // https://ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=18 (дата обращения: 27.07.2024).

56. *Доскалиева Б.Б. Гельманова З.С.* Формирование системы государственных стандартов социальной сферы общественного сектора // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2016. № 3 (ч. 4). С. 685–688.

57. Драматургия дизайна: как, используя приёмы сторителлинга, удивить графикой, продуктами, услугами и дарить впечатления / Эллен Луптон; пер. с англ. Я. Мышкиной. М.: ЭКСМО, 2022. 80 с.

58. *Дробот Е.В., Макаров И.Н., Почепаев И.А.* Концептуальные основы устойчивого развития в XXI веке: принцип триединства и подходы к оценке воздействия бизнеса // Лидерство и менеджмент. 2020. № 4.

59. *Дубровский Д.И.* Развитие искусственного интеллекта и глобальный кризис земной цивилизации (к анализу социогуманитарных проблем) / Д.И. Дубровский // Философия науки и техники. 2022. Т. 27. № 2. С. 100–107.

60. *Егоршин А.П.* Основы управления персоналом: учеб. пособие / А.П. Егоршин. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2020. 352 с.

61. *Забелина О.В., Мирзабалаева Ф.И., Пашкова С.Е.* Регулирование новых форм занятости. Теория и практика. М.: ИНФРА-М, 2024.

62. *Занина О.В.* Современные принципы социальной защиты населения // Научный результат. Серия: Экономические исследования. 2015. № 2. С. 58.

63. Занятость и экономический рост / под ред. К. Писсаридеса, О.Л. Маргания, С.А. Белозерова. СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2018.

64. *Зеленцова С.Ю., Галюта О.Н.* Управление финансовым обеспечением национальных проектов Российской Федерации: опыт и перспективы // РСЭУ. 2022. № 2(57). С. 49, 38–42.

65. *Земцов Д.И.* Сообщества практик будущего в российских университетах: фаблабы, ЦМИТы, кружки // Высшее образование в России. 2023. Т. 32. № 5. С. 36–55. DOI: 10.31992/0869-3617-2023-32-5-36-55

66. *Зомбарт В.* Идеалы социальной политики. СПб.: Знание, 1906. 75 с.

67. *Зуева Н.Л.* Цифровизация социальной сферы // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 2(49). С. 277–287. DOI: https://doi. org/10.17308/law/1995-5502/2022/2/277-287

68. *Иванов В.В.* Глобальная гуманитарно-технологическая революция: предпосылки и перспективы // Инновации. 2017. № 6. С. 3–8.

69. *Иванов В. В., Малинецкий Г.Г.* Большие вызовы XXI века // Инновации. 2020. № 2, 3–12. DOI: 10.26310/2071-3010.2020.256.2.001

70. *Иванов В.В.* Глобализация 4.0: предпосылки и перспективы // Вопросы философии. 2022. № 8. С. 195–200.

71. *Иванов В.В.* Новая научно-технологическая политика // Экономическое возрождение России. 2022. № 3(73). С. 24–28.

72. *Иванов В.В.* Основные направления государственной политики обеспечения технологического суверенитета // Экономика науки. 2024. Т. 10. № 1. С. 10–20.

73. *Иванов В.В.* Реформы науки – новый вектор // Экономика науки. 2023. № 9(1). С. 8–20. DOI: https://doi.org/10.22394/2410-132X-2023-9-1-8-20

74. *Иванов В.В., Малинецкий Г.Г.* Россия XXI. Стратегия прорыва: Технологии, наука, образование. 2-изд. М.: Ленанд, 2017.

75. *Иванов В.В., Малинецкий Г.Г.* Философские основания гуманитарно-технологической революции // Философские науки. 2019. Т. 62. № 4. С. 76–95. DOI: 10.30727/0235-1188-2019-62-4-76-95

76. *Иванова С.В., Иванов О.Б.* «Образовательное пространство как модус образовательной политики» М.: Изд-во «Русское слово», 2020. 167 с.

77. *Игнатова Т.В., Змияк С.С.* Служба занятости как институт-регулятор рынка труда // Вестник НГУЭУ. 2015. № 1. С. 162–177.

78. *Игнатьева Е.Л.* Экономика культуры: учеб. пособие. М.: ГИТИС, 2014. 384 с.

79. *Ильин А.И.* Планирование на предприятии. М.: ИНФРА-М, 2011. 672 с.

80. Инновационные решения в сфере социальной защиты населения: Обзор международного опыта и российская практика // Агентство инноваций Москвы. 2020.

81. Исследования Международной организации труда по вопросам занятости и социально-трудовых отношений. URL: https://www.ilo.org

82. Калиновский И. Обнаружены пробелы в целевой модели цифрового здравоохранения // Медвестник. 2018. № 2831, 15 ноября. medvestnik.ru/content/news/Obnarujeny-problemy-vcelevoi-modeli-cifrovogo-zdravoohraneniya.html

83. *Капелюшников Р.И.* Российский рынок труда: статистический портрет на фоне кризисов: препринт WP3/2023/02. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2023.

84. *Капелюшников Р.И., Ощепков А.Ю.* Российский рынок труда: парадоксы посткризисного развития // Вопросы экономики. 2014. № 7. С. 66–92. https://doi.org/10.32609/0042-8736-2014-7-66-92

85. *Капица С.П.* Модель роста населения земли и предвидимое будущее цивилизации // Мир России. Социология. Этнология. 2002. № 3.

86. *Капица С.П.* Очерк теории роста человечества: демографическая революция и информационное общество. М.: URSS, 2024.

87. *Касаткина Е.А.* Управление в социальной сфере: учеб. пособие / Е.А. Касаткина. Ижевск: Изд. центр «Удмуртский университет», 2021. 224 с.

88. *Кибанов А.Я.* Управление персоналом организации: учебник / под ред. А.Я. Кибанова. 4-е изд., доп. и перераб. М.: ИНФРА-М, 2024. 695 с.

89. Клиентоцентричный подход в государственном управлении: Навигатор цифровой трансформации / под ред. О.В. Линник, А.В. Ожаровского, М.С. Шклярук. М.: РАНХиГС при Президенте РФ, 2020. 180 с.

90. *Колесников С.И.* Использовать исторический опыт // Инновации. 2006. № 3. С. 9–11.

91. *Колесников С.И.* Развитие инновационной деятельности в России //Компетентность, 2006. № 11–12. С. 11–17.

92. *Колесников С.И.* Создание правовой базы инновационной деятельности // Интеллектуальная собственность. Промышленная собственность. 2007. № 12. С. 8–13.

93. Контуры цифровой реальности: Гуманитарно-технологическая революция и выбор будущего / под ред. В.В. Иванова, Г.Г. Малинецкого, С.Н. Сиренко. М.: Ленанд, 2018.

94. *Корж Н.В., Кулагин Д.В.* Модель компетенции специалиста по социальной работе // Известия вузов. Поволжский регион. Общественные науки. 2014. № 2(30).

95. *Коровкин А.Г., Королев И.Б., Полежаев А.В.* Макроэкономические проблемы сферы занятости и рынка труда в России и некоторые направления их решения // Концепции. 2003. № 2(12). С. 21–32.

96. *Коротаев А.В., Цирель С.В.* Кондратьевские волны в мировой экономической динамике // Системный мониторинг. Глобальное и региональное развитие / ред. Д.А. Халтурина, А.В. Коротаев. М.: Либроком; URSS, 2009. С. 189–229.

97. *Кособоков А.Ю.* Внедрение инноваций в социальной сфере: факторы и основные направления // Экономические науки. 2022. № 1(206). С. 103–106.

98. *Краснопольская И.И., Мерсиянова И.В.* Трансформация управления социальной сферой: запрос на социальные инновации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 2. С. 29–52.

99. *Крум Э.В.* Экономика предприятия. М.: ТетраСистем, 2010. 192 с.

100. *Куделич М.И.* Система нормативных требований к оценке эффективности национальных проектов: актуальные проблемы // Финансовый журнал. 2019. № 4(50). С. 36–49.

101. *Кузнецова Ю.А.* Социальные инновации в Российской Федерации: институциональный и информационный аспекты: монография. Новокузнецк: ИП Петровский К.В., 2020. 131 с.

102. *Кулькова В.Ю., Григорьева Н.С.* Экономические обязательства в реализации корпоративной социальной политики крупных предпринимательских структур в Российской Федерации // Государственное управление. Электронный вестник. 2024. № 105. С. 105–117.

103. Культурная деятельность в контексте. Экономическая теория, институциональная среда, социологические измерения / под общ. ред. А.Я. Рубинштейна. СПб.: Алетейя, 2019. 1072 с.

104. *Кязимов К.Г.* Регулирование рынка труда и занятости населения: монография. М.; Берлин: Директ-Медиа, 2017.

105. *Леонтьев Д.А.* Качество жизни и благополучие: объективные, субъективные и субъектные аспекты // Психологический журнал. 2020. № 41(6).

106. *Линдблом Ч.* Наука доведения дел кое-как до конца // Классики теории государственного управления: Американская школа / под ред. Д. Шафритца, А. Хайда. М.: Изд-во Московского университета, 2003. С. 254–269.

107. *Лищук Е.Н., Капелюк С.Д.* Оценка качества услуг служб занятости при переходе на клиентоцентричный подход и цифровой формат // Вопросы государственного и муниципального управления. № 4. С. 38–70. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-4-38-70

108. *Локтюхина Н.В., Феоктистова О.А.* Совершенствование организационной и финансовой моделей содействия занятости в России // Финансовый журнал. 2022. Т. 14. № 4. С. 29–45. https://doi.org/10.31107/2075-1990-2022-4-29-45

109. *Лукьянова К.К.* Зарубежный опыт регулирования занятости населения // Вестник ЮУрГУ. Серия «Экономика и менеджмент». 2016. Т. 10. № 3. С. 109–115. DOI: 10.14529/em160315

110. *Луценко Н.О.* Последствия присоединения России к Болонской системе в условиях современного политико-экономического кризиса // Вестник Московского государственного областного университета. 2018. № 1. С. 9–25. https://doi.org 10.18384/2224-0209-2018-1-860

111. *Маргулян Я.А.* Основы социального государства: учеб. пособие для вузов / Я.А. Маргулян. 2-е изд., испр. и доп. М.: Изд-во Юрайт, 2024.

112. *Мационашвили Т.* Проблемы перестройки социального государства в Западной Европе. М., Pro Et Contra, 2001. Т. 6. № 3. С. 105–127.

113. *Медведева Т.В.* Экономика и управление социальной сферой: учеб. пособие / Т.В. Медведева. М.: Прометей, 2022. 236 с. ISBN 978-5-00172-258-8. Текст: электронный // Лань: электронно-библиотечная система. URL: https://e.lanbook.com/book/220853

114. *Мерсиянова И.В., Беневоленский В.Б.* Преимущества НКО как поставщика социальных услуг: апробация в российских условиях // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 4. С. 7–26.

115. *Миронова Т.К.* Право социального обеспечения и современные тенденции правового регулирования отношений в сфере социальной защиты: дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2008.

116. *Мирошниченко И.В., Морозова Е.В.* Сетевая публичная политика: контуры предметного поля // Полис. Политические исследования. 2017. № 2. С. 82–102.

117. *Митрофанова А.Е.* Классификация кадровых рисков в системе управления персоналом организации // Вестник ГУУ. 2013. № 7. С. 228–232.

118. *Михайлова О.В.* Сети в политике и государственном управлении. М.: КДУ, 2013.

119. *Михайлова О.В.* Сети в современном государственном управлении: конфигурации и механизмы координации // Политическая наука. М.: Изд-во ИНИОН РАН, 2021. № 4. С. 14–30.

120. *Монаков Д.М., Алтунин Д.В.* Медицинские информационные системы: современные реалии и перспективы // Российский журнал телемедицины и электронного здравоохранения. 2022. 8(4):46–53.

121. *Музычук В.Ю.* Государственная поддержка культуры: ресурсы, механизмы, институты. М.; СПб.: Нестор-История, 2013. 280 с.

122. Навигатор цифровой трансформации: Agile-подход в государственном управлении: электронное издание / П.А. Алферов, Н.Л. Бутвина, С.С. Коротких [и др.]; под ред. Е.Г. Потаповой. М.: РАНХиГС, 2019. 162 с.

123. Наука. Технологии. Инновации: 2024: краткий статистический сборник / В.В. Власова [и др.] // Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: ИСИЭЗ ВШЭ, 2024. 104 с. ISBN 978-5-7598-3007-8 (в обл.). DOI:10.17323/978-5-7598-3007-8

124. Научная и инновационная политика: Россия и Мир (2011–2013) / под ред. Н.И. Ивановой и В.В. Иванова. М.: Наука, 2013. 324 с.

125. Наше общее будущее: Доклад Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития. [Электронный ресурс]. URL: https://www.un.org/ru/ga/pdf/brundtland.pdf

126. *Никовская Л.И., Якимец В.Н.* Сетевые технологии и общественно-государственное управление // Возможности и угрозы цифрового общества: сборник научных статей; под общ. ред. А.В. Соколова, А.А. Власовой. Ярославль, 2019. С. 167–172.

127. *Никонов В.А.* Мир после COVID-19 // Государственное управление. Электронный вестник. 2020. Вып. 82, октябрь. С. 5–21.

128. *Никонова О.В.* Социальная защита населения: теоретико-концептуальные аспекты и ретроспектива совершенствования // Социально-трудовые исследования. 2022. 49(4):61–72.

129. *Норт Н.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997.

130. Обзор социальной политики в России. Начало 2000-х / под ред. Т.М. Малевой, Н.В. Зубаревич, Д.Х. Ибрагимова [и др.] // Независимый институт социальной политики. М.: НИСП, 2007. 432 с.

131. *Овсипян М.В.* Клиентоцентричность: особенности понятия в контексте государственного управления // Современный менеджмент: проблемы и перспективы. 2022. С. 137–139. URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_49612226_50348336.pdf

132. *Одегов Ю.Г., Абдурахманов К.Х., Котова Л.Р.* Оценка эффективности работы с персоналом. Методологический подход. М.: Альфа-Пресс, 2011. 752 с.

133. *Онищенко Г.Г., Каблов Е.Н., Иванов В.В.* Научно-технологическое развитие России в контексте достижения национальных целей: проблемы и решения // Инновации. 2020. № 6(260). С. 3–16.

134. *Осипов Г.В.* Новая социальная реальность: концептуальный взгляд на состояние и перспективы развития // Новая социальная реальность: системообразующие факторы, безопасность и перспективы развития. Россия в техносоциальном пространстве. М.: Нестор-История, 2020.

135. *Осипов Г.В., Миндели Л.Э.* Наука и инновации: стандарты измерения, методология, международные сопоставления. Т. 1, 2. М.: ФГБУН ИСПИ РАН, 2016. 432 с.

136. *Осипова Н.Г.* Цифровизация социальной реальности: ключевые дискуссии // Вестн. Моск. Ун-та. Сер. 18: Социология и политология. 2022. Т. 28. № 3. С. 7–27.

137. *Остапенко В.А., Морозова И.М., Казанцева Н.В.* Развитие новых форм занятости в условиях цифровой трансформации экономики // E-Management. 2022. № 5(3). С. 64–72. https://doi.org/10.26425/2658-3445-2022-5-3-64-72

138. От исследования к продвижению: полный гайд по HR-бренду. URL: https://vc.ru/hr/735040-ot-issledovaniya-k-prodvizheniyu-polnyy-gayd-po-hr-brendu

139. Паллиативная помощь как сфера междисциплинарного взаимодействия: от теории к практике / под ред. Н.С. Григорьевой, С.И. Колесникова, Т.В. Чубаровой. М.: ЛЕНАНД, 2021. С. 335–348.

140. *Панова Е.А.* Мотивация работников поколения «Z». Устойчивое развитие российской экономики: сборник статей по материалам VI Международной научно-практической конференции (18 июня 2019 г.). М.: КДУ; «Университетская книга». С. 74–84.

141. *Пашкова Г.Г.* Право социального обеспечения: учеб. пособие. Томск, 2018. С. 13, 14.

142. *Перегудов С.П., Семененко И.С.* Корпоративное гражданство. М.: Прогресс-традиция, 2008.

143. *Петров С.И.* Государственное управление и политические сети // Полис. Политические исследования. 2014. № 4. С. 181–190. https://doi.org/10.17976/jpps/2014.04.15

144. *Пигу А.* Экономическая теория благосостояния. М.: Прогресс, 1997.

145. Платформенная занятость: определение и регулирование / авт. коллектив: О.В. Синявская, С.С. Бирюкова, А.П. Аптекарь, Е.С. Горват, Н.Б. Грищенко, Т.Б. Гудкова, Д.Е. Карева; Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Институт социальной политики. М.: НИУ ВШЭ, 2021.

146. Политика и управление в социальной сфере. Введение в предмет / под ред. Н.С. Григорьевой, А.И. Соловьева. М.: Аргамак-медиа, 2018. 285 с.

147. *Попов А.В.* Влияние пандемии COVID-19 на занятость населения в России (по материалам Вологодской области) // Вестник университета. 2021. № 8. С. 135–141.

148. Право социального обеспечения. Общая часть: учебник / под ред. М.О. Буяновой. М.: КНОРУС, 2021. С. 27–29.

149. Придумай. Сделай. Сломай. Повтори. Настольная книга приёмов и инструментов дизайн-мышления / Мартин Томич, Кара Ригли, Мейдлен Бортвик, Насим Ахмадур, Джессика Фроули, А. Баки Кокабалли, Клаудия Нуньес-Пачеко, Карла Стрэкер, Лиан Лок; пер. с англ. Елизаветы Пономаренко. М.: Манн, Иванов, Фербер, 2019. 208 с.

150. *Пугачев В.П.* Управление персоналом организации: учебник и практикум для вузов / В.П. Пугачев. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во Юрайт, 2024. 523 с.

151. *Пушкарева Г.В.* Политика национальной идентичности. В кн.: Политология. Новый лексикон / под ред. А.И. Соловьева. М.: Изд-во «Аспект Пресс», 2023. С. 375–386.

152. *Разумова Т.О., Артамонова М.В.* Гибкие формы занятости в системе критериев концепции «Будущее в сфере труда» // Научные исследования экономического факультета. Электронный журнал. 2017. Т. 9. Вып. 4. С. 7–27.

153. *Разумова Т.О., Садовая Е.С., Чубарова Т.В.* Новый социальный ландшафт эпохи цифровизации: уроки пандемии. Анализ и прогноз // Журнал ИМЭМО РАН. 2020. № 3. С. 24–34. DOI: 10.20542/afij-2020-3-24-34

154. *Роик В.Д.* Социальная политика. Финансовые механизмы: учебник и практикум для вузов / В.Д. Роик. М.: Юрайт, 2024. 570 с.

155. Российское здравоохранение: перспективы развития. Доклад НИУ ВШЭ / С.В. Шишкин, И.М. Шейман [и др.]; под ред. С.В. Шишкина // Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом ВШЭ, 2024. 60 с.

156. Россия в XXI веке: политика, экономика, культура / под ред. Л. Ильичевой, В. Комаровского. М.: Аспект-Пресс, 2016.

157. *Рубинштейн А.Я.* Разработка принципов и механизмов поддержки гуманитарного сектора экономики / Россия в глобализирующемся мире. М., 2004. С. 209–227.

158. Рынок труда и социальная политика в Центральной и Восточной Европе / под ред. Н. Барра. М., 1997.

159. *Садовничий В.А., Григорьева Н.С., Чубарова Т.В.* От традиции к инновации: реформы здравоохранения в современном мире. М.: Экономика, 2012. 286 с.

160. *Сазерленд Д.* Scrum. Революционный метод управления проектами / Д. Сазерленд; пер. с англ. М. Гескиной. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2016. 288 с.

161. *Самуэльсон П.А., Нордхаус В.Д.* Экономика. М., 1997.

162. Сервис-дизайн на практике. Проектирование лучшего клиентского опыта Марк Стикдорн, Адам Лоуренс, Маркус Хормес, Якоб Шнайдер // Альбина Паблишер. 2023.

163. *Сидорина Т.Ю.* История и теория социальной политики: учеб. пособие. М.: РГГУ, 2010.

164. *Скороходова О.Р.* Кадровый потенциал: понятие, сущность, основные характеристики // Экономика и управление в XXI веке: тенденции развития. 2015. № 24. С. 67–71.

165. *Соболева И.В., Чубарова Т.В.* Социальная политика в России – контуры новой модели: научный доклад. М.: Институт экономики РАН, 2017. 45 с.

166. Современные механизмы формирования государственной политики: учеб. пособие / под ред. А.И. Соловьева, Г.В. Пушкаревой. М.: Изд-во КДУ, 2024. 258с.

167. *Соловьев А.И.* Принятие и исполнение государственных решений. М.: Аспект-Пресс, Третье издание, 2023.

168. *Соломанидина Т.О., Соломанидин В.Г.* Кадровая безопасность компании. М.: Альфа-Пресс, 2011. 688 с.

169. *Соменкова Н.С., Купцов А.В.* Принятие и исполнение государственных решений: учеб.-метод. пособие. Н. Новгород: ННГУ им. Н.И. Лобачевского, 2020. 42 с.

170. Сотрудничество в публичной политике и управлении / под ред. Л.В. Сморгунова. СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского университета, 2018.

171. Социальная глобализация – создание возможностей для всех. Доклад Международной комиссии по социальным вопросам МОТ, 2004.

172. Социальная поддержка / Воронин Ю.В. // Большая российская энциклопедия: [в 35 т.] / гл. ред. Ю.С. Осипов. М.: Большая российская энциклопедия, 2004–2017.

173. Социальная политика и социальные реформы глазами россиян. М.: Институт социологии РАН, 2007. 108 с.

174. Социальная сфера в современной экономике: вопросы теории и практики / отв. ред. Т.В. Чубарова. СПб.: Нестор-История, 2015.

175. Социальные стандарты качества жизни: сб. статей / под ред. А.В. Очировой, В.Н. Бобкова, Н.С. Григорьевой. М.: МАКС Пресс, 2008. 232с.

176. *Срничек Н.* Капитализм платформ. М.: Изд. дом ВШЭ, 2020.

177. *Старшинова А., Бородина О.* Деятельность НКО в сфере социальных услуг: общественные ожидания и региональная практика // Журнал исследований социальной политики. 2020. № 18(3). С. 411–428.

178. *Стиглиц Дж.* Экономика общественного сектора. М.: Изд-во МГУ и ИНФРА-М, 1997.

179. *Сучкова Т.В.* Представления студентов о ценности высшего образования в современном обществе // Вестник экономики, права и социологии. 2022. № 4. С. 116–119.

180. *Тихонов А.В.* Управление социальной сферой // Социология управления: Теоретико-прикладной толковый словарь; отв. ред. А.В. Тихонов. М.: КРАСАНД, 2015. С. 395, 396.

181. *Тощенко Ж.Т.* Новое социально-экономическое явление: прекариат // Ноономика и нообщество. Альманах трудов ИНИР им. С.Ю. Витте. 2022. Т. 1. № 1. С. 146–161.

182. *Трейси и Стотт Н.* Социальные инновации: окно в альтернативные способы организации и инноваций // Инновации: организация и управление. 2016. 19(1):51–60.

183. *Тросби Д.* Экономика и культура / пер. с англ. И. Кушнаревой. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. 256 с.

184. *Трофимова О.М., Маковкина С.А.* Внедрение стандартов управления проектами в государственном и муниципальном управлении // Вопросы управления. 2016. № 4 (22). С. 52–58.

185. *Тульчинский Г.Л., Шекова Е.Л.* Менеджмент в сфере культуры: учеб. пособие. 4-е изд., испр. и доп. СПб.: Изд-во «Лань»; Изд-во ПЛАНЕТА МУЗЫКИ, 2009. 528 с.

186. *Туронок С.* Политический анализ и прогнозирование: учебник для бакалавров и магистров. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во Юрайт, 2024.

187. *Туронок С.Г.* «Государственная политика безопасности». В кн.: Современные механизмы формирования государственной политики: учеб. пособие / под ред. А.И. Соловьева, Г.В. Пушкаревой. М.: «Книжный Дом Университет», 2024.

188. Управление персоналом в социальной работе: учебник для вузов / Т.В. Бюндюгова [и др.]; под ред. М.В. Воронцовой. М.: Изд-во Юрайт, 2024. 378 с.

189. *Устинова К.А.* Социальные инновации: эффекты от реализации и перспективы развития // Вопросы инновационной экономики. 2020. Т. 10. № 3. С. 1815–1830.

190. Формирование цифровой экономики в России: вызовы, перспективы, риски: монография / под ред. Е.Б. Ленчук. М.: ИЭ РАН, 2020. С. 243–264.

191. *Хиндука Ш.К.* О возможных путях развития системы подготовки работников социальной сферы в России / под ред. Ш. Рамон и Р. Сарри; пер. с англ. под ред. Ю.Б. Шапиро. М.: Аспект Пресс, 2006. С. 13–28.

192. *Хмельченко Е.Г.* Социальные стандарты как инструмент управления развитием социальной сферы// Государственный университет управления. Вестник Университета. 2015. № 6. С. 88–92.

193. *Ходенкова О.П.* Управление персоналом организации: технологии управления развитием персонала: учебник / О.К. Минева, И.Н. Ахунжанова, Т.А. Мордасова; под ред. О.К. Миневой. М.: НИЦ ИНФРА-М, 2016. 160 с.

194. *Чаркина Е.С.* Развитие проектного подхода в системе государственного управления: методология, опыт, проблемы: Научный доклад. М.: ИЭ РАН, 2017. 54 с.

195. *Чередниченко Г.А.* Эпоха ЕГЭ и реформ в образовании (взгляд социолога) // Уровень жизни населения регионов России. 2023. Т. 19. № 3. С. 407–420; 67.

196. Четверть века после СССР: люди, общество, реформы / сост. П. Дуткевич, Р. Саква, В. Куликов. М.: Изд-во Московского университета, 2015.

197. *Чубарова Т.В.* Финансирование здравоохранения: возможные ответы на современные вызовы // Общество и экономика. 2023. Вып. № 11. С. 5–19.

198. *Чубарова Т.В.* Государство социальных инвестиций: новый поворот в социальной политике? // Общественные науки и современность. 2015. № 6. С. 14–28.

199. *Чубарова Т.В.* Конкуренция, квази-рынки и социальная сфера: опыт здравоохранения // О приоритетах Правительства Российской Федерации в социальной сфере на среднесрочную перспективу. Аналитический вестник Совета Федерации. 2016. № 38(637).

200. *Чубарова Т.В.* Политэкономическое введение в социальную политику. М.: Институт экономики РАН, 2015.

201. *Чубарова Т.В.* Социальная ответственность в рыночной экономике: работник, бизнес, государство. СПб.: Нестор-История, 2011.

202. *Чубарова Т.В.* Универсализм и/или адресность в социальной политике (на примере здравоохранения) // Вопросы теоретической экономики. 2022. № 4.

203. *Чубарова Т.В.* Экономика здравоохранения: вопросы теории. Научный доклад. М.: ИЭ, 2009.

204. *Чубарова Т.В., Шарова М.А.* Государственная политика как фактор, влияющий на развитие пандемии COVID-19: выводы для России // Государственное управление. Электронный вестник. 2020. Вып. 83, декабрь. С. 84–107.

205. *Шадеркин И.А.* Уровни зрелости телемедицины // Российский журнал телемедицины и электронного здравоохранения. 2021. № 7(4). С. 63–68. DOI: 0.29188/2712-9217-2021-7-4-63-68

206. *Шапиро С.Р., Коновалова М.Е.* Об эффективности цифровизации в здравоохранении. // Столыпинский вестник. 2021. 3(2):135-43. https://doi.org/10.24411/2713-1424-2021-10008

207. *Шваб К.* Технологии четвертой промышленной революции. М.: Эксмо, 2018. 320 с.

208. *Шваб К.* Четвертая промышленная революция. М.: Эксмо, 2016.

209. *Шваб К., Маллере Т.* COVID-19: Великая перезагрузка. URL: https://www.litlib.net/bk/135579/read

210. *Швыряев П.С.* Киберпреступность в России: новый вызов для общества и государства // Государственное управление. Электронный вестник. 2021. № 89. С. 184–196.

211. *Шестакова Е.Е.* На пути реформирования пенсионных систем: новые технологии и старые проблемы // Государственное управление. Электронный вестник. 2020. № 78.

212. *Шишкин С.В.* Экономика социальной сферы: учеб. пособие. М.: ГУ ВШЭ, 2003.

213. Экономика общественного сектора: учебник / под ред. П.В. Савченко, И.А. Погосова, Е.Н. Жильцова. М.: ИНФРА-М, 2009.

214. Экономика общественного сектора: учебник / Г.А. Ахинов, И.Н. Мысляева. М.: ИНФРА-М, 2011. 331 с.

215. Экономическая политология / под ред. А. Богатурова. М.: Изд-во МГИМО, 2012.

216. *Эскиндаров М.А., Перская В.В.* Интернационализация образования как фактор роста качества трудовых ресурсов мирового уровня // Социально-трудовые исследования. 2021. № 3. С. 84–98.

217. *Якобсон Л.И.* Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика. М.: ГУ-ВШЭ, 2000.

218. *Яковлева Н.Г.* Российское образование: глобальные и национальные вызовы формированию человеческого потенциала // Уровень жизни населения регионов России. 2023. Т. 19. № 1. С. 36–46.

219. *Ярская В.Н.* Социальная политика, социальное государство, социальный менеджмент: проблемы анализа // Журнал исследований социальной политики. 2003. № 1.

220. *Agartan T.I., Cook S., Lin V.* COVID-19 and WHO: Global institutions in the context of shifting multilateral and regional dynamics. First Published 2020, October 23. Research Article https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1468018120957247

221. *Alan G. Kerr, F.R.C.S.* Emotional investments in surgical decision making // The Journal of Laryngology & Otology. August 2002. Vol. 116. Pp. 575–579.

222. *Alcock P., May M., Tina Haux and Wright Sh.* (eds) (2012) The Student's Companion to Social Policy. Fifth Edition. August 2016, Wiley-Blackwell.

223. *Amat F., Arenas A., Falco-Gimen A., Munoz J.* Pandemics Meet Democracy: Experimental Evidence from the COVID-19 Crisis in Spain // SocArXiv Papers. 2020. DOI: 10.31235/osf.io/dkusw

224. *An S., Chubarova T., Deacon B., Stubbs P.* (eds.). (2019). «Social Policy, Poverty, and Inequality in Central and Eastern Europe and Former Soviet Union", Ibidem CROP Publ. 310 p.

225. *Apakhaev N., Buribaev E., Khamzina Zh.* Current trends of legal regulation of relationships in the social protection sphere // Man in India. 2017.

97(11):221–231 // https://www.researchgate.net/publication/318778539_Current_trends_of_legal_regulation_of_relationships_in_the_social_protection_sphere

226. *Aurora M. Viloria Jimenez, Monica Chung Jaen, Marta Vigara Garcıa and Helena Barahona-Alvarez.* Decision-making in older people with dementia // Reviews in Clinical Gerontology. Cambridge University Press. 2013. Vol. 23. Pp. 307–316.

227. *Bakshi, Sweta & Kumar Randeep.* Human resources management in social entrepreneurship. URL//https://www.researchgate.net/publication/357353128_HUMAN_RESOURCES_MANAGEMENT_IN_SOCIAL_ENTREPRENEURSHIP

228. *Barr N. & Glennerster H.* Life after COVID-19: start planning now. May 29th, 2020 https://blogs.lse.ac.uk/covid19/2020/05/29/nicholas-barr-howard-glennerster-life-after-covid-19-start-planning-now/

229. *Barr N.* Economics of Welfare State. 5th edition. Oxford: Oxford University Press, 2012.

230. Baumol's Cost Disease: The Arts and other Victims. Ed. Ruth Towse // University of Exeter. London, 1997.

231. *Becker G., K. Murphy.* Social Economics: Market Behaviour in Social Environment. Harvard University Press.

232. *Bells L., Stevenson H.* Educational Policy, Process, Themes and Impact. Routledge 2 Park Square, Milton Park, Abingdon, Oxon OX14 4. 2006. 185 p. Режим свободного доступа http://eprints.lincoln.ac.uk/1851/1/Ed_Policy_book_proofs.pdf P. 8, 9.

233. *Bergson A.* A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics // Quarterly Journal of Economics, February 1938.

234. *Buchanan J.* The Demand and Supply of Public Goods. Chicago: Rand McNally, 1968.

235. *Buchmann R.* Wicked Problems in Design Thinking // Design Issues. 1992. Vol. 8. N 2. Pp. 5–21.

236. *Buntin M.B., Burke M.F., Hoaglin M.C., Blumenthal D.* The Benefits of Health Information Technology: A Review of the Recent Literature Shows Predominantly Positive Results // Health Aff (Millwood). 2011. Mar. Vol. 30(3). Pp. 464–71.

237. *Buzan B.* People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era. London, 1991.

238. Causal Mechanisms in the Global Development of Social Policies, Global Dynamics of Social Policy. 2021. Pp. 103–139; 141–165; 203–237. https://doi.org/10.1007/978-3-030-91088-4_7

239. *Christensen T., Legreid P.* Balancing Governance Capacity and Legitimacy: How the Norwegian Government Handled the COVID-19 Crisis as a High Performer. Public administration review vol 80 issue 5 September / October 2020. Pp. 774–779.

240. *Chubarova T., Grigorieva N.* International knowledge transfer and Russian social policy: The case of gender mainstreaming». Global Social Policy, SAGE Publications. 2021. Vol. 21. № 1. P. 96–116.

241. *Chubarova T.V., Grigorieva N.S.* Impact of restrictive policies on lives of the elderly: lessons of the COVID-19 pandemic // Population and Economics.

М.: Изд-во Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, 2022. Т. 6. № 4. С. 146–161.

242. *Cmihula, D.* The waves of the technological innovations of the modern age and the present crisis as the end of the wave of the informational technological revolution. Bratislava, 2009.

243. *Compston H.* Policy Networks and Policy Change: Putting Policy Network Theory to the Test. Publisher: Palgrave Macmillan, 2009. DOI: 10.1057/9780230244320

244. Crime Prevention and Community Safety: Cities and the New Urban Agenda. The 5th International Report. Ed. Pablo Madriaza and Margaret Shaw. International Centre for the Prevention of Crime (ICPC), Montreal, Quebec, Canada, 2016.

245. *Cross N.* Designerly ways of knowing. Design Discipline // Open University. Bucks: Milton Keynes, 1982.

246. *Dolowitz D., Marsh D.* «Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making» (PDF). Governance. 2000. 13(1). Pp. 5–24. DOI:10.1111/0952-1895.00121

247. *Dye, Thomas R.* Understanding Public Policy. Upper Saddle. New Jersey: Prentice Hall, 1972. P. 2.

248. *Easton David.* The political system: An enquiry into the state of political science. New York: Alfred A. Knopf, 1953. P. 130.

249. *Enam A., Torres-Bonilla J., Eriksson H.* Evidence-Based Evaluation of eHealth Interventions: Systematic Literature Review // J Med Internet Res. 2018. Nov 23; 20(11): e10971.

250. Eurofound (2020). New forms of employment: 2020 update. New forms of employment series. Publications Office of the European Union, Luxembourg. URL: https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2020/new-forms-employment-2020-update

251. *Fallon P., Verry D.* The Economics of Labour Markets. London: Philip Allan, 1988.

252. *Forman R., Atun R., McKee M., Mossialos E.* 12 Lessons Learned from the Management of the Coronavirus Pandemic // Health Policy. 2020. Vol. 124. Is. 6. P. 577–580. DOI: 10.1016/j.healthpol.2020.05.008

253. *Goldsmith S., Eggers W.* Governing by Networks. The New Shape of Public Sector. Washington D.C.: Brooking Institution Press, 2004.

254. *Grigorieva N.S., Demkina A.E., Korobeynikova A.N.* Digitalization in the Russian healthcare: barriers to digital maturity // Population and Economics. М.: Изд-во Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, 2024. Т. 8. № 1. С. 1–14.

255. Guidelines for the Prevention of Crime. United Nations, 2002; 2010.

256. Handbook of Decision Making. Edited by GÖktuğ MorÇÖl. Penn State University Harrisburg, Pensylvania, USA. CRC Press. 2007.

257. Handbook of Theories on Governance. Ed by Ch. Ansell and J. Torfing. 2016.

258. *Heinrich A.* International knowledge transfer and learning in social policy: The case of the post-Soviet region Global Social Policy. 2021. Vol. 21(1). P. 3–8.

259. *Hochgerner J.* Social innovation and the advancement of the general concept of innovation. In: Ruiz-Viñals, Carmen / Parra-Rodríguez, Carmen (Eds.): Social innovation. Routledge: Oxford and New York, 2013. Pp. 12–28.

260. *Howlett M.* and *J. Rayner.* 'Third generation policy diffusion studies and the analysis of policy mixes: Two steps forward and one step back?', Journal of Comparative Policy Analysis. 2008. 10(4). Pp. 385–402.

261. *Howlett M.* 'Beyond legalism? Policy ideas, implementation styles and emulation-based convergence in Canadian and US environmental policy', Journal of Public Policy. 2000. 20(3). Pp. 305–29.

262. *Howlett M.* and *M. Ramesh.* Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems. Toronto: Oxford University Press, 2003. P. 162.

263. *Janoski T., Hicks A.M.* The Comparative Political Economy of the Welfare State. Cambridge, 1994. Pp. 13–20.

264. *John D.* Skrentny, Policy Making Is Decision Making: A Response To Hattam // Study of the political development of America, University of California, San Diego 18 (Spring 2004). Pp. 70–80.

265. *Khmelnitskaya M.* «The policy-making process and social learning in Russia: The case of housing policy» Palgrave Macmillan UK, 2015.

266. *Knoke D.* Policy Networks. In: Scott, J. and Carrington, P.J. (Eds.) The Sage Handbook of Social Network Analysis, Sage. London, 2011. P. 210–222.

267. *Koliba Ch., Meek J., Zia A.* Governance Networks in Public Administration and Public Policy. N.Y.: CRC Press, 2011.

268. *Kuhlmann J., Nullmeier F.* (eds.) Causal Mechanisms in the Global Development of Social Policies, Global Dynamics of Social Policy. 2022. Pp. 103–139; 141–165; 203–237. https://doi.org/10.1007/978-3-030-91088-4_7

269. *Lasswell H.D.* The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis Bureau of Governmental Research, College of Business and Public Administration, University of Maryland, 1956. 23 p.

270. *Lasswell H.* A Pre-View of Policy Sciences. New York: Elsevier, 1971.

271. *Le Grand J., C. Propper, S. Smith.* The Economics of Social Problems. 4th edition. Palgrave, 2009.

272. *Leach J.* A Course in Public Economics. Cambridge University Press, 2004.

273. *Legge D.G.* COVID-19 response exposes deep flaws in global health governance Published. 2020, October 23. https://doi.org/10.1177/1468018120966659

274. *Mahoney James.* Beyond correlational analysis: Recent innovations theory and method. Sociological Forum. 2001. 16(3). Pp. 575–593.

275. *Mandl I., Curtarelli M., Riso S., Vargas Llave O., Gerogiannis E.* New forms of employment. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015. URL: https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2015/new-forms-employment

276. *Manning N.* The Politics of Welfare // Social Policy / ed. by J. Baldock, Nick Manning, S. Miller, S. Vickerstaff. Oxford University Press, 1999.

277. *Marc Stickdorn, Jacob Schnider.* This is Service Design Thinking. Basics – Tools – Cases. BIS Publishers. Amsterdam, The Netherlands. Paperback Edition. P. 373.

278. *Marshall T.H.* Social Policy. London: Hutchison, 1975. P. 12.

279. *Mishra R.* Society and social policy: Theories and Practices of Welfare. 2-nd edn. London: Macmillan, 1981.

280. *Musgrave Ph.* Economics of the Public Sector. WW Norton, 1999.

281. *Musgrave Ph.* Public Finance in Theory and Practice. NY, McGraw-Hill, 1989.

282. *Musgrave R.A.* The Theory of Public Finance. N.Y. – London, 1959.

283. *Olson M.* Toward a More Theory of Governmental Structure. Budget Reform and of Theory of Fiscal Federalism. AEA Papers and Proceedings, May 1986. Vol. 76. No 2.

284. *Ossebaard H.C., Van Gemert-Pijnen L.* eHealth and quality in health care: implementation time // International Journal for Quality in Health Care. 2016. Vol. 28(3). P. 415–419. DOI: 10.1093/intqhc/mzw032

285. *Paul Spicker.* Social Policy. Theory and practice. Third edition Policy Press. Изд-во Бристольского университета (UK), 2014.

286. *Peixoto V.R., V., Nunes C., Abrantes A.* Epidemic Surveillance of Covid-19: Considering Uncertainty and Under-Ascertainment // Portuguese Journal of Public Health. 2020. Vol. 38. Is. 1. DOI: https://doi.org/10.1159/000507587

287. *Peters B.G.* and *Wright V.* Public policy and administration, old and new // R.E. Goodin and H.-D. Klingemann (eds) // A New Handbook of Political Science. Oxford: Oxford University Press, 1996. Pp. 628–644.

288. Project Management Institute. A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide) – Seventh Edition and The Standard for Project Management / Project Management Institute. 2021. 250 c.

289. Public sector economics and the need for reforms. Ed. by A. Philippopulos. CISifo seminar series, 2016.

290. *Reason J.* Human error. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

291. Reported Social Unrest Index: August 2023 Update. Ed. By Philip Barrett; Euihyun Bae. IMF, August 18, 2023. https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2023/08/18/Reported-Social-Unrest-Index-August-2023-Update-537696

292. *Rittel H.* Second Generation Design Methods // Interview in Design Methods Group: 5th Anniversary Report. 1972. DMG Occasional Paper 1. P. 510.

293. *Rittel H.* Second Generation Design Methods // Interview in Design Methods Group: 5th Anniversary Report. 1972. DMG Occasional Paper 1. P. 510.

294. *Royce W.* Managing the Development of Large Software Systems // Proceedings of the 9th international conference on Software Engineering. 1987. № 87. P. 328–338. Manifesto for Agile Software Development. URL: https://agilemanifesto.org

295. *Samuelson P.A.* The Pure Theory of Public Expenditure. Review of Economics and Statistics 36, 1954. P. 387–389.

296. *Sen A.* "Capability and Well-being," in Nussbaum and Sen (eds.) // The Quality of Life. Oxford: Clarendon Press, 1993. Pp. 30–53.

297. Seven trends that will shape global security in 2023. By José María Blanco and Carmen Jordá. Prosegur Research, 2023. https://www.prosegur.com/en/innovation/security/seven-trends-that-will-shape-global-security

298. *Simon H.A.* The Sciences of the Artificial. Third edition. 3rded. Cambridge; London,1996.

299. *Snowden D.J., Boone M.E.* A Leader's Framework for Decision Making // Harvard Business Review. 2007. P. 1–9.

300. The Global Risks Report 2023, 18th Edition – World Economic Forum, Geneva, January 2023https://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2023.pdf

301. The Social Policy Agenda/ European Commission. Brussels: EU, 2000.

302. *Timothy A. Judge, John D.* Kammeyer-Mueller. Staffing Organisations. McGraw Hill, 2022. 378 p.

303. *Titmuss R.M.* Social Policy: an introduction. London: George Allen & Unwin, 1974. P. 30–31, 137–140.

304. What Works in Reducing Community Violence: A Meta-Review And Field Study For The Northern Triangle. United States Agency for International Development. Democracy International, Inc. February 2016.

305. *Williams D.E.* "4 predictions for the next phase of the COVID-19 pandemic / Health Business Group April 20, 2020. https://healthbusinessgroup.com/2020/04/4-predictions-for-the-next-phase-of-the-covid-19-pandemic/

306. World Social Science Report 2016, Challenging Inequalities – Pathways to a Just World http://en.unesco.org/wssr2016

307. World Wildlife Foundation (WWF), Living Planet Report 2022: Building a nature-positive society, 2022, https://wwflpr.awsassets.panda.org/downloads/lpr_2022_full_report.pdf.

308. *Yu Liu, Saltman R.B.* Policy Lessons from Early Reactions to the COVID-19 Virus in China // American Journal of Public Health. 2020. Vol. 110. N 8. P. 1145–1148. DOI: https://doi.org/10.2105/AJPH.2020.305732

309. *Zerbe R., A. Bellas.* A Primer of Cost Benefits Analysis. Edward Elgar, 2006.

ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

ВВЕДЕНИЕ В ПРЕДМЕТ

Учебник

под редакцией Н.С. Григорьевой

Издание 2-е, дополненное

Подписано в печать 04.07.2025. Формат 60×90/16. Бумага офсетная
Гарнитура *NewtonC*. Печать офсетная. Усл. печ. л. 42,5. Уч.-изд. 43
Тираж 100 экз. Заказ №

ООО «АРГАМАК-МЕДИА»
105043, г. Москва, Измайловский бульвар, д. 14/36, корпус 1
Тел./факс: (499) 163 27 18. E-mail: postroit@yandex.ru
www.Argamak-media.com