

Тесты кафедры анатомии человека МГМСУ им. А.И. Евдокимова

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
Санкт-Петербургский Государственный Университет Сервиса и Экономики
Институт Региональной Экономики и Управления
Кафедра «Государственное и муниципальное управление»
КУРСОВАЯ РАБОТА
По дисциплине «Система государственного и муниципального управления»
На тему: «Государственное управление социальной сферой»

Студентка 4 курса очной формы обучения
Птюшкина Ольга Игоревна
Руководитель:
Константинова Наталия Николаевна
Санкт-Петербург 2012г.
СОДЕРЖАНИЕ

Введение

Глава 1. Теоретические аспекты управления социальной сферой

1.1 Сущность социальной сферы: понятие, компоненты и основные задачи

1.2 Отраслевой и территориальный подходы к управлению

1.3 Роль местного самоуправления в управлении социальной сферой

1.4. Развитие социальной сферы: факторы социального развития, современное состояние в России, основные проблемы

Глава 2. Проблемы развития социальной сферы в России

2.1 Анализ уровня доходов населения

2.2 Безработица и занятость в Российской Федерации

Глава 3. Направления совершенствования социальной сферы в современных условиях развития Российской Федерации

3.1 Механизмы совершенствования социальной сферы в РФ

Заключение

Библиографический список

ВВЕДЕНИЕ

Ведущие страны рыночной экономики большое внимание уделяют эффективному функционированию таких отраслей, как образование, культура, здравоохранение, туризм и отдых, жилищно-коммунальное хозяйство, экология. Совокупность этих отраслей обычно определяется как социальная сфера. По мере развития рыночной

экономики значение социальной сферы постоянно возрастает.

Социальная сфера представляет собой сложную разветвленную многоаспектную систему, имеющую разнообразные связи, отношения, инфраструктуру, которые в совокупности обеспечивают жизнедеятельность и развитие государства. Развитие социальной сферы - одна из наиболее важных задач государства. Она представляет собой обеспечение и развитие взаимосвязанных законодательных, экономических и социальных условий, при которых соблюдаются основные права человека и социальных групп населения в обществе, и отражает степень их опоры на институты государства.

Значимость социальной сферы трудно переоценить, где бы ни проводилась подобная политика в этой области, в какой бы стране не жили люди, чьим интересам служит социальная политика. Сфера социальной политики -- часть политики государства, которая своими действиями смягчает негативные последствия индивидуального и социального неравенства, социально-экономических потрясений в обществе.

Государственное регулирование социально-экономических отношений, будучи одной из предпосылок экономического развития общества и особой формой управления, выступает в качестве важнейшей составляющей экономической политики государства. Сложные, конфликтогенные проблемы современного мира невозможно решить с помощью исключительно технологических инноваций и экономических средств.

Изучение социальных явлений и процессов проводится по всему миру, только с помощью исследований и создания системы управления, возможно, обеспечить удовлетворение социальных потребностей общества. Именно четкая стратегия управления социальной сферой и социальными процессами обеспечивает решение экономических и социальных задач развития общества. Недооценка роли социального управления особенно опасна в условиях переходной экономики, так как именно она является мощным средством оживления производства, предотвращения кризисов, улаживания конфликтов, возникающих вследствие проходящих в экономике преобразований.

Управление социальными процессами и социальной сферой на всех уровнях власти является сложной и комплексной системой. Комплексная система социальной политики - деятельность государства, общества по согласованию интересов различных социальных групп и социально-территориальных общностей в сфере производства распределения и потребления.

Управление - неперенное внутренне присущее социальной сфере свойство. Это свойство имеет всеобщий характер и вытекает из признания, что человек есть явление социальное, всегда принадлежит к определенной общественной системе, классу, социальной группе, которые предъявляют к нему определенные этические, правовые и другие требования, ставят его поступки в известные рамки господствующих в нем экономических и общественных отношений.

В условиях перехода к рыночной экономике, сопровождающегося сильной дифференциацией населения по доходу, безработицей, падением уровня жизни и благосостояния народа, что ведет к социальной напряженности в обществе, особая

роль в эффективном социально-экономическом развитии страны принадлежит государству, которое управляет социальным развитием, умножением и распределением материальных и духовных благ для обеспечения достойного уровня и качества жизни всех слоев населения, каждого человека.

Государству отводится ведущая роль в создании гарантий безопасности в социальной сфере, разработке программных и прогнозных документов, стратегии действий долгосрочного и краткосрочного характера с ориентированием на соответствующие приоритеты. От государства требуется обеспечение развития инфраструктурных отраслей, подавление негативных проявлений рыночного механизма в их развитии, осуществление заботы о подрастающем и старшем поколении, поддержка и развитие сферы образования, культуры, здравоохранения, так как многие социальные проблемы не могут быть решены в рамках саморегулирования рыночного механизма.

Выполнение социальных функций, возложенных на государство, осуществляется через систему законодательных и исполнительных органов власти на уровне Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований.

Государство Российской Федерации проводит различные реформы, для обеспечения экономического роста. Например, в экономике страны видны положительные результаты реформ, проводимых в 2009-2010 году. Так видно, что государство постепенно ликвидирует последствия мирового экономического кризиса, произошедшего в 2008. Это характеризуется небольшим ростом ВВП, который в 2010 году составил 3,8%, сокращение числа безработицы в 2010 году на 11,4% по сравнению с 2009 годом, что составляет 0,7 миллиона человек, снижением уровня инфляции, которое составило 8,8% и т.п. Также, согласно официальной статистике, количество жителей России, живущих в крайней бедности, в 2010 году сократилось с 13,1% до 12,5%. Но в России по-прежнему остро стоит проблема скрытой безработицы и безработицы среди молодежи.

В связи с вышеизложенным, в настоящее время является актуальным рассмотрение проблем, возникающих в процессе развития социальной сферы, с целью выявления направлений ее совершенствования и путей выхода из сложившейся кризисной ситуации в социальной сфере.

Целью курсовой работы является изучение управления социальной сферой.

Объект исследования - система государственного управления в социальной сфере.

Предмет исследования - сущность, развитие, управление социальной сферой, основные проблемы и пути их решения.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- выявить сущность социальной сферы;
- рассмотреть отраслевой и территориальный подходы к управлению;
- показать роль местного самоуправления в управлении социальной сферой;
- выявить и проанализировать основные проблемы развития социальной сферы в России;
- определить направления совершенствования социальной сферы в России.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ

1.1 Сущность социальной сферы: понятие, компоненты и основные задачи

Содержание понятия «социальная сфера», как и любой научной категории, многопланово. В литературе можно выделить несколько подходов к определению социальной сферы. Первый понимает ее как совокупность больших социальных групп: классов, наций, народов - полагая, что такое представление о социальной сфере отражает глубокий уровень общественной жизни, носит сущностный характер, в отличие от представления о ней как просто суммы локальных социальных образований. В основном понятие социальной сферы в такой трактовке совпадает с понятием социальной структуры общества. Но при такой постановке вопроса социальная сфера утрачивает функциональные признаки и главнейший из них - обеспечение воспроизводства общества. Вторую точку зрения представляют в основном экономисты. Активно используя в научном анализе категорию "социальная сфера", они сводят ее к непроектируемой сфере и отраслям услуг и трактуют ее как совокупность отраслей народного хозяйства, в той или иной мере задействованных в процессе удовлетворения социальных потребностей граждан, работники которых получают соответствующие доходы из средств, выделяемых обществом на эти потребности. В данном случае социальная сфера предстает только как социальная инфраструктура, вне деятельности в ней каких-либо социальных субъектов, их связей и отношений.

Ряд авторов, полагая, что социальная сфера занимает своего рода промежуточное положение между экономической и политической системами и выступает передаточным звеном от экономики к политике, считают неоправданным выделение социальной сферы как некоторой относительно самостоятельной области общественных отношений. Социальная сфера является частью других сфер жизнедеятельности общества и не представляет собой самостоятельную подсистему общества. Такой подход также неправилен, поскольку только социальная сфера в отличие от других сфер жизнедеятельности общества выполняет функцию социального воспроизводства населения. В основе ее выделения лежит деятельность по воспроизводству населения и отношения, складывающиеся в процессе этой деятельности.

Социальная сфера представляет собой целостную, постоянно изменяющуюся подсистему общества, порожденную объективной потребностью общества в непрерывном воспроизводстве субъектов социального процесса. Это устойчивая область человеческой деятельности людей по воспроизводству своей жизни, пространство реализации социальной функции общества. Именно в ней обретает смысл социальная политика государства, реализуются социальные и гражданские права человека.

Социальная сфера представляет собой самобытное, сложноорганизованное, упорядоченное целое, единое в своей сущности, в своем качестве, назначении и вместе с тем многофункциональное в силу сложности и многозначности процесса воспроизводства дифференцированных социальных субъектов с их способностями,

потребностями, многообразием интересов. Процессы функционирования и развития социальной сферы обусловлены объективными закономерностями и основываются на определенных принципах социального управления.

Социальная сфера включает в себя отрасли, деятельность организаций которых обеспечивает решение социальных проблем населения. Проблемное поле социальной сферы сосредоточено вокруг следующих направлений:

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

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

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

Объектом социального развития является население региона.

Представление социальной сферы региона в виде системы позволяет представить её в виде системы взаимосвязей основных отраслей социальной сферы (здравоохранения, образование, ЖКХ), деятельность которых направлена на развитие человеческого потенциала и улучшение качества жизни населения региона. Основным субъектом управления социальной сферы региона выступает государство в лице региональных органов власти. Кроме того, субъектами управления социальной сферы являются хозяйствующие субъекты, выполняющие социальные функции, и общественные организации, играющие роль сторонних наблюдателей и контролёров.

Социальная сфера не имеет жестких пространственных и временных рамок. Она существует не сама по себе, не изолированно, а в определенной взаимосвязи с другими сферами общества: материально-производственной, политической, культурно-духовной и системами природного порядка. Социальная сфера, выражая жизнедеятельность в целостном осуществлении, имеющая своим результатом человека, социальные группы, пронизывает все другие, так как в каждой из них действуют люди, социальные общности. С другой стороны, условием развития социальной сферы является функционирование других сфер, поскольку в них продуцируются материальные, духовные блага и ценности, реализуются функции политического управления обществом. Таким образом, социальная сфера "перекрывается" другими сферами, собирая, как в фокусе, все предпосылки воспроизводства и развития общества. В этом смысле все другие сферы общества могут рассматриваться как среда. По отношению к ним социальная сфера выступает как фактор укрепления и поддержания стабильности социальных отношений и процессов, их относительного равновесия. Это является неременным условием

сохранения целостности всей общественной системы.

Представляется, что в качестве критерия, позволяющего отграничить системные элементы от среды, следует принять функцию каждого из них в создании системообразующих свойств социальной сферы. В таком случае к социальной сфере относятся все объекты и процессы, которые принимают прямое, непосредственное участие в формировании свойств системы, связанных с воспроизводством и совершенствованием личности (группы), удовлетворением ее потребностей. Их взаимодействие и создает социальную сферу как систему с ее качественными отличиями. Материально-производственная, политическая и культурно-духовная сферы, опосредованно участвуя в формировании интегративных качеств, влияя на социальную сферу через отдельные компоненты, в целом остаются внешними по отношению к системе и потому относятся к среде. Они связаны с ней сетью коммуникаций, каждая из которых имеет неодинаковое значение для функционирования социальной сферы. К среде следует отнести и природно-климатические условия, в которых функционирует социальная сфера.

Опираясь на эти рассуждения и учитывая, что в социальной сфере складываются и удовлетворяются потребности во благах, необходимых для самореализации творческого потенциала человека, группы, рассмотрим эту сферу как систему, обладающую необходимым набором компонентов вещного, процессуального, идейного и человеческого характера. Взаимодействие этих структурных единиц должно порождать присущие данной системе качественные особенности. Отнесем к таковым социальную инфраструктуру и производимые ею продукты потребления, процессы образования, медицинского, социального и бытового обслуживания, органы и институты управления социальной сферой, механизмы и нормативную базу регулирования потребительского поведения населения, человека, группы. Важно отметить, что каждый компонент социальной сферы не может быть понят сам по себе. Его функция реализуется через деятельность людей, удовлетворяющих тем самым свои потребности. Субстанциональной основой социальной сферы являются совместная деятельность людей по воспроизводству своей действительной жизни и возникающие при этом социальные отношения между субъектами данной деятельности.

Компоненты социальной сферы обладают различной степенью сложности, находятся по отношению друг к другу в иерархической зависимости и являются производными от социальной сферы как целостной системы. Их специфика, возникновение и существование обуславливаются главной функцией социальной сферы - функцией социального воспроизводства людей, как субъектов жизнедеятельности и воссоздания структур, социальных институтов, ресурсов жизнеобеспечения социальных субъектов.

Каждый компонент социальной сферы выполняет определенную функцию, носящую целенаправленный характер. В противном случае компонент выпадает из системы, становится ненужным. Функции обуславливают элементы целостной структуры и материализуются в рамках присущей социальной сфере внутренней организации. Пределом анализа социальной сферы, ее первичным элементом является понятие

"потребность социального субъекта". Первичность данного элемента обусловлена тем, что ему присуще характерное для социальной сферы основное противоречие между растущими потребностями субъектов и возможностями их удовлетворения. Это противоречие, является основным в процессе саморазвития, самореализации каждого социального субъекта. Его характер и направленность детерминируют возможности, реальный уровень развития социальной сферы в целом. Именно потребность и есть концентрация присущих социальной сфере противоречий, которые обуславливают ее специфику. Потребность служит источником самодвижения, саморазвития системы. Выделение и изучение основного компонента системы позволяет нам проанализировать источники, движущие силы ее развития, выяснить главное направление движения, тенденции, которые ей присущи. Материальные и духовные потребности личности, группы формируются под воздействием экономических условий, социокультурных факторов и характеризуются, с одной стороны, их минимально приемлемым и гарантированным обществом уровнем, с другой - уровнем возможностей и притязаний самих социальных субъектов.

Важной детерминантой социальной деятельности личности, группы являются ценностные ориентации. Они воплощаются в идеалах, интересах, устремлениях людей и определяют поведение субъектов социальной сферы. Ценностные ориентации формируются в ходе социализации, закрепляются всей совокупностью жизненного опыта. Именно поэтому они являются одной из стабильных их характеристик. Система ценностных ориентации имеет многоуровневую структуру, которая включает в себя рациональный, эмоциональный и поведенческий компоненты. Ее вершину составляют ценности, приближенные к идеалу.

Важнейшим компонентом социальной сферы является социальная инфраструктура. Под ней понимается устойчивая совокупность материально-вещественных элементов, создающих условия для удовлетворения всего комплекса потребностей (витальных и социально-деятельностных) в целях воспроизводства человека и общества. Социальная инфраструктура является полем взаимодействия материально-вещественной среды и социальных субъектов и обеспечивает условия для рациональной организации их жизни и деятельности. По своей внутренней организации инфраструктура социальной сферы представляет собой систему учреждений, предприятий и органов управления, обеспечивающих эффективность функционирования всех институтов социальной сферы. При этом многообразные потребности индивидов, семей и общества в целом удовлетворяются широким и многообразным набором товаров и услуг.

Социальная инфраструктура характеризуется по видам и направлениям деятельности социальных субъектов (трудовая, культурная, досуговая и т.п.) и по звеньям в каждом из видов (дошкольная, внешкольного образования и т.д.). Она может рассматриваться как на уровне общества, отрасли, так и региона, предприятия. Отдельные элементы социальной инфраструктуры не взаимозаменяемы. Только при целостном подходе, обеспечивающем рациональную жизнедеятельность людей, можно говорить об эффективности воспроизводства

населения.

Социальная инфраструктура может характеризоваться числом учреждений, организаций, обеспечивающих процессы образования, медицинского, бытового и транспортного обслуживания, а также числом мест в них, объемом услуг. В анализе функционирования социальной инфраструктуры важны субъективные оценки людей достаточности реально существующей социальной инфраструктуры в конкретном регионе или на конкретном предприятии.

По уровню развития социальной инфраструктуры, который определяется с помощью социологического анализа, можно судить о степени удовлетворения потребностей населения.

Процессы образования, медицинского, бытового, транспортного обслуживания, социальной защиты и т.д. представляют собой совокупность статистически устойчивых актов социального взаимодействия людей, детерминирующего их образ жизни, условия социального воспроизводства. Как и всякий процесс, это взаимодействие характеризуется протяженностью в пространстве и времени, последовательностью, непрерывностью. Оно призвано служить двум взаимосвязанным целям: сохранению ранее накопленного человеческого потенциала, обеспечению доступности услуг и созданию новых институциональных предпосылок совершенствования качественных характеристик социального воспроизводства будущих поколений, обеспечению роста потенциала социальной сферы. Услуги социальных учреждений формируют социальную экологию. Система индикаторов, фиксирующих эти процессы, может быть представлена показателями, характеризующими:

- *потенциал отрасли (обеспеченность кадрами различных отраслей социальной сферы, количественные и качественные характеристики результатов образовательной деятельности, состояние здоровья граждан, жилищного обеспечения, социальной защиты, социального обслуживания и т.п.);

- *субъективную оценку степени удовлетворенности потребностей индивидов, социальных групп в жилье, медицинском и бытовом обслуживании, образовании, культурно-духовном общении, политическом участии;

- *соотношение платности и бесплатности услуг, государственной и частной принадлежности производящих их предприятий, степень доступности платных услуг различным группам и слоям населения.

Важнейшим компонентом социальной сферы являются люди. Они могут быть представлены или описаны как популяция - количественными и качественными характеристиками населения страны, а их социальная дифференциация - через причастность людей к тем или иным группам или слоям общества. При этом состояние здоровья населения, его интеллектуальный потенциал, культурно-нравственные ценности и девиации будут оценкой функционирования социальной сферы, а место человека, группы в социальной структуре - показателем потенциальных возможностей их социального воспроизводства. Важно отметить, что все социальные группы и слои, а также индивид выступают в качестве субъектов социальной сферы.

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

К основным задачам управления социальной сферой относятся:

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

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

1.2 Отраслевой и территориальный подходы к управлению

В социальной сфере нашей страны исторически сложилась ситуация, когда отраслевые органы управления занимали ведущее положение. Это было прежде всего связано со стремлением поставить под директивное управление все сферы общественной жизни, включая социальную, в рамках единого народнохозяйственного комплекса. Централизованное отраслевое управление в таких отраслях как культура и образование позволяло осуществлять строгий идеологический контроль за работой организаций, а также сконцентрировать усилия на решении наиболее острых социальных проблем.

По мере усложнения протекающих в обществе социальных процессов, отраслевой подход стал объектом острой критики, поэтому в ходе экономических

преобразований некоторые министерства были ликвидированы (Министерство торговли, Министерство бытового обслуживания), а некоторые слились с другими министерствами и ведомствами, существенно сократив свои управленческие функции (Министерство просвещения, Государственный комитет по туризму, Государственный комитет по профессионально-техническому образованию). Однако сегодня можно говорить о сохранении отраслевой системы управления в социальной сфере (рис. 1.1).

Рис. 1.1 - Отраслевая структура управления

Федеральные региональные и местные органы управления социальной сферой входят в состав Правительства Российской Федерации, правительств и администраций субъектов федерации, муниципальных мэрии, администрации городов, районов и т.п.

Особенностью деятельности отраслевых органов управления социальной сферой в нынешних условиях является отсутствие жесткой административной вертикали. Это означает, что распределительные функции федерального отраслевого органа по отношению к региональному относительно ограничены. Руководитель соответствующего министерства, комитета или департамента подчиняется главе правительства или администрации, к которой относится этот орган. В соответствии с российским законодательством деятельность указанных региональных органов управления социальной сферой регулируется нормативными актами, принимаемыми субъектами федерации. Подобные нормативные акты, касающиеся отраслей культуры, образования, социальной защиты и ряда других, начали действовать в последние годы практически во всех субъектах федерации.

На функционирование отраслевого управления существенное влияние оказывают различные общественные организации, объединения, ассоциации, союзы, общества. К их числу относятся, например, Союз театральных деятелей, Союз кинематографистов, творческие союзы писателей, ассоциации медицинских работников, педагогические общества и тому подобные организации. Они не принимают непосредственного участия в процессе управления отраслью, но наряду с защитой интересов соответствующей категории работников активно участвуют в разработке отраслевой нормативной базы, защищают интересы отрасли в органах исполнительной и представительной власти, участвуют в разработке долгосрочных программ развития отрасли, осуществляют гласный общественный контроль за деятельностью организаций и учреждений отрасли.

Отраслевые органы управления выполняют разнообразные функции, касающиеся деятельности подведомственной отрасли и ее организаций:

- *разработка основ государственной или региональной социальной политики;
- *разработка федеральных или региональных прогнозов, перспективных планов и целевых программ развития, в том числе инвестиционных (во взаимодействии с другими министерствами, ведомствами и территориальными органами управления);
- *разработка социальных норм и нормативов, определяющих различные аспекты управления;
- *совместное с органами стандартизации различного уровня участие в разработке

стандартов деятельности для организаций всех организационно-правовых форм;

- *осуществление международного сотрудничества по вопросам, относящимся к компетенции данного отраслевого органа управления;
- *реализация кадровой политики, направленной на организацию рабочих мест, обучение и переквалификацию работников;
- *методическое обеспечение деятельности организаций отрасли, преимущественно на рекомендательной основе;
- *регулирование отношений собственности между подведомственными организациями и федеральными и местными органами власти.

В настоящее время основными субъектами, управляющими социальной сферой, являются территориальные органы управления, чья роль существенно возросла в ходе экономических реформ.

Следует отметить, что социальная сфера исторически всегда была объектом более активных управленческих действий со стороны территориальных органов, нежели сфера производственная.

Необходимость дифференцированного подхода к управлению социальной сферой отдельных территорий, решения специфических социальных проблем непосредственно регионами обусловила усиление роли территориального управления, которое было законодательно оформлено. Согласно Конституции РФ 1993 года все субъекты федерации приобрели права и полномочия в реализации собственной социально-экономической политики.

Кроме того, в настоящий период реформирования экономики федеральные органы стремятся переложить ответственность за решение социальных проблем территорий на их органы управления. Действуя в этом направлении федеральные и региональные органы передали в муниципальную собственность подавляющее большинство объектов социальной сферы. Вдобавок, по мере вовлечения в рыночные отношения земельных ресурсов, территориальные органы получили дополнительный рычаг управленческих действий.

Одним из важнейших факторов территориального управления является то, что значительная часть налоговых сборов, которые ранее поступали в союзный бюджет, остается сейчас в распоряжении региональных и местных бюджетов. Период рыночных преобразований характеризуется также массовым переходом в собственность регионов имущества организаций социальной сферы, принадлежащего ранее непрофильным министерствам и ведомствам (ведомственные библиотеки, дома и дворцы культуры, детские сады, санатории-профилактории и т.д.). Таким образом, можно сделать вывод, что на территориальные органы управления возложена вся полнота ответственности за социально-экономическое развитие региона, его социальной сферы, в частности, им переданы основные ресурсы, необходимые для решения данной задачи.

Территориальные органы управления социальной сферой построены также по отраслевому принципу. Поэтому ныне сложившийся принцип управления получил определение территориально-отраслевого.

Характерной особенностью функциональных подразделений территориальных

органов управления является то, что они иногда создаются не «под отрасль», а «под проблему» (например, комитеты по делам молодежи, по делам ветеранов, по защите материнства и детства и т.п.). Кроме того, имеются территориальные органы управления социальной сферой, которые напрямую подчиняются федеральным структурам (например, территориальные отделения Федеральной миграционной службы, Пенсионного фонда России).

Основными функциями, которые выполняют территориальные органы управления социальной сферой, являются:

- *разработка долгосрочных и среднесрочных региональных прогнозов развития социальной сферы;
- *разработка концепции региональной социальной политики и целевых программ, направленных на решение наиболее острых социальных проблем;
- *разработка финансовой стратегии развития территории, включающей бюджетную инвестиционную, налоговую политику, направленную на создание благоприятных финансовых условий для хозяйствующих субъектов социальной сферы любых организационно-правовых форм;
- *прямое бюджетное финансирование и административное регулирование деятельности организаций и учреждений социальной сферы, находящихся в муниципальной собственности;
- *организация международного сотрудничества с целью вовлечения в него организаций различных организационно-правовых форм в рамках прямых межрегиональных контактов;
- *реализация кадровой политики, направленной на создание новых рабочих мест обучения и переквалификации работников в организациях социальной сферы.

1.3 Роль местного самоуправления в управлении социальной сферой

Местное самоуправление представляет собой многостороннюю деятельность местных сообществ по решению вопросов местного значения на основе принципов самоорганизации, самофинансирования, самоответственности с целью улучшения качества жизни населения соответствующей территории и увеличения его вклада в развитие всего общества.

Одним из приоритетных направлений преобразований, осуществляемых сегодня в России, является реформа местного самоуправления. Она предполагает существенное повышение эффективности управления социальной сферой и улучшение на этой основе качества жизни населения, образующего местное сообщество.

В соответствии с «Европейской хартией о местном самоуправлении» «под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения».

К объектам местного самоуправления в большинстве стран относят: комплексное социально-экономическое развитие территории; рациональное использование

земель местного сообщества; жилищно-коммунальное хозяйство и благоустройство территории; транспортные перевозки местного значения; бытовое и торговое обслуживание; здравоохранение; дошкольное, школьное и профессиональное образование; сохранение и развитие исторических и культурных традиций местного сообщества; развитие физической культуры и спорта; охрану окружающей среды. Опираясь на отечественный и зарубежный опыт, можно выделить следующие основные критерии, характеризующие наличие и уровень развития местного самоуправления:

- *возможность проведения самостоятельной социально-экономической политики регионального образования (автономный бюджет, административный контроль над подведомственными территориями);

- *отсутствие непосредственной (вертикальной) подчиненности местного органа власти вышестоящему (региональному);

- *реальная возможность участия всего населения соответствующей территории в процессах выработки и принятия решений по всем основным вопросам местного значения;

- *выборность всего состава местных органов власти на широкой демократической основе, его регулярная сменяемость и отчетность перед избирателями;

- *обеспечение определенных гарантий социальной защиты населения, образующего местное сообщество.

Следует отметить, что российское федеральное законодательство о местном самоуправлении не регламентирует жестко его организационные формы, передавая эти вопросы на уровень субъектов федерации. В результате каждый субъект федерации должен принять свой собственный пакет законов о местном самоуправлении. В этих условиях некоторые субъекты федерации в противоречие федеральным законам пытаются «огосударствить» органы местного самоуправления, нарушая при этом один из его основных принципов - управление через выбираемых заинтересованных лиц.

Исполнительные органы местного самоуправления в современной России (местная администрация) состоят из главы администрации и ее структурных подразделений (комитетов, комиссий, департаментов и т.п.). Порядок организации и деятельности исполнительных органов также закрепляется в положении (уставе) о местном самоуправлении соответствующего региона. Причем данное положение (устав) принимается представительным органом вышестоящего уровня - субъекта федерации. Структурные подразделения местной администрации при их образовании должны наделяться соответствующими полномочиями, быть юридическими лицами, имеющими обособленное имущество и собственные источники финансирования из местного бюджета.

Глава местного самоуправления, который может совмещать должности председателя законодательного собрания и главы администрации, должен выбираться самим населением, образующим местное сообщество. Выборность главы местного самоуправления дает определенные гарантии населению, что он будет соблюдать его интересы.

Местное самоуправление служит эффективным средством массового привлечения добровольцев из числа местных жителей к решению социальных проблем территориальных общин. Местному самоуправлению хорошо знакомы местные социальные проблемы, поэтому его роль в их решении должна быть приоритетной. Местное самоуправление является идеальной питательной средой для развития некоммерческих организаций и общественных инициатив. Во всем мире большинство некоммерческих организаций занимается вопросами местного самоуправления.

Местная социальная политика является важнейшим объектом местного самоуправления. Практическую реализацию этой политики целесообразно осуществлять через систему целевых социальных программ. Поэтому на завершающем этапе разработки местной социально-экономической политики следует обязательно составить полный перечень таких программ. В каждой программе необходимо предусмотреть комплекс мер, увязанных по ресурсам, исполнителям и срокам выполнения предстоящих работ, относящихся к разным сферам деятельности.

Целесообразно использовать следующую технологию разработки местной социальной политики.

1. Определяется система показателей, характеризующих качество жизни сообщества. Эта система может включать в себя следующие группы:

а) показатели уровня жизни (покупательная способность населения, жилищно-коммунальные условия, степень обеспеченности населения объектами обслуживания);

б) показатели социального качества среды жизнедеятельности (группировка всего населения по показателям среды жизнедеятельности разного социального качества, группировка территорий по состоянию природной среды);

в) социально-демографические характеристики (занятость населения и уровень безработицы, уровень образования, уровень и характер отклоняющегося поведения, средняя продолжительность жизни).

2. Определяется фактическое значение показателей качества жизни местного сообщества.

3. Определяется степень отклонения фактических значений показателей от нормативных.

4. Выявляются причины отрицательных и положительных отклонений фактических значений показателей качества жизни местного сообщества от нормативных показателей.

5. Определяются возможности улучшения показателей качества жизни за счет устранения выявленных негативных причин и использования положительных факторов.

6. Определяются возможности улучшения качества жизни местного сообщества за счет бюджетных средств (местного, республиканского, федерального бюджетов).

7. Определяются возможности улучшения качества жизни местного сообщества за счет внебюджетных средств, в том числе заемных.

8. Устанавливаются целевые значения показателей качества жизни местного сообщества с учетом всех реальных возможностей и ограничений.
9. Определяется общий размер финансовых и материальных ресурсов, необходимых для достижения целевых значений показателей качества жизни местного сообщества.
10. Определяются исполнители и устанавливаются сроки выполнения необходимых работ.

Наиболее серьезной проблемой местного самоуправления выступает его ресурсная база, недостаточность которой препятствует проведению местной социальной политики. Расширение ресурсной базы местной социальной политики связано в первую очередь с развитием малого предпринимательства. Поэтому необходимо демократизировать предпринимательство, сделать его доступным каждому человеку, обеспечив ему, таким образом, возможность самореализации. Тем самым движение за местное развитие способствует демократизации общества, поскольку изначально ориентировано на создание достойных условий жизни и труда всем группам и слоям населения, а также на защиту их права на равное участие в экономическом и социальном прогрессе.

Возможность практического осуществления местной социальной политики во многом зависит от упорядочения отношений собственности.

Сегодня органы власти субъектов федерации вправе устанавливать органам местного самоуправления задания по приватизации, что противоречит самой идее местного самоуправления. Право на разработку и практическую реализацию программы приватизации муниципальной собственности необходимо предоставить именно местным органам власти, и только им.

Особую роль в практической реализации местной социальной политики играет финансово-распределительный механизм доходов и расходов местного сообщества. Составными частями этого механизма являются цены, тарифы, местные налоги, сборы, пошлины, кредиты и т.д. С их помощью можно целенаправленно и эффективно воздействовать на производство, товарообмен, инвестиционную деятельность. Первоочередной задачей местных органов власти является увеличение доходной части местного бюджета, что возможно осуществить на основе повышения эффективности и доходности деятельности как муниципальных, так и частных предприятий и организаций, расположенных на данной территории.

1.4 Развитие социальной сферы: факторы социального развития, современное состояние в России, основные проблемы

Развитие социальной сферы является важнейшим направлением внутренней политики государства, обеспечения благополучия и всестороннего развития граждан. В статье 7 Конституции Российской Федерации сказано: « Российская Федерация-социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Признаками социального государства являются не только декларируемые права на труд, отдых, социальное обеспечение, жилище, охрану здоровья, образование и т.д.,

сколько их реализация, реальная доступность социальных благ абсолютному большинству населения.

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

Социальную сферу образуют оказывающие услуги учреждения и предприятия различных форм собственности. С развитием производительных сил изменяются как структура социальных потребностей, так и способы их удовлетворения, увеличивается спрос на разнообразные социальные услуги повышаются требования к их качеству. Работа предприятий и учреждений социальной сферы должна соответствовать определенным требованиям, установленным стандартам и правилам.

Изменения в социальной сфере находятся в тесной связи с изменениями в других сферах жизнедеятельности общества. Тенденции этой взаимосвязи, их причинно-следственные зависимости не просто разнообразны и сложны, но и в определенной степени взаимообусловлены и регулируются. управление социальной сфера безработица

Детерминированность Детерминированность (от лат. *determinans* -- определяющий) -- определяемость. социальной сферы экономическими условиями проявляется через сложную систему взаимозависимостей различных факторов, влияющих на жизнь общества. Например, развитие самой материальной сферы нередко вступает в противоречие с развитием других сфер, и прежде всего политической. Эти связи, в свою очередь, опосредуются особенностями социальной структуры общества, природно-географического и иных факторов. К тому же нельзя забывать о внешних влияниях других государств на данное общество. Сложность связей между материальной и социальной сферами заключается в том, что их развитие нельзя ставить в жесткую линейную зависимость и что воздействия материальных основ жизнедеятельности общества на различные компоненты социальной сферы проявляются с разной степенью интенсивности и с разной направленностью.

Подчеркнем еще два важных момента. Аналогичное влияние на социальную сферу оказывают политические и культурные факторы. При этом социальная сфера, оставаясь, в свою очередь, относительно самостоятельной, оказывает влияние на все другие сферы жизнедеятельности общества.

Каждая сфера в своем взаимодействии с другими может выступать не только как причина. Будучи включенной в систему взаимодействия, она может выступать и как следствие.

Все сферы - материально-производственная, политическая, культурно-духовная, - составляющие ее среду, равно как и природно-климатические условия, в которых она функционирует, должны рассматриваться как самостоятельные факторы ее развития. В этой среде социальная сфера черпает силы, материальные средства для пополнения и развития своих компонентов и, в первую очередь, инфраструктуры,

для подготовки и переподготовки кадров, для совершенствования структуры. При этом, интегрируя возможности других сфер жизнедеятельности общества, социальная сфера преобразует каждую из них, оказывая свое влияние соответственно собственной природе. Они же, в свою очередь, оказывают постоянное воздействие на социальную сферу, вынуждая ее перестраиваться, нейтрализовывать или ассимилировать эти воздействия. Таким образом, внешняя среда - это необходимый фон, на котором и при опосредованном участии которого разворачивается функционирование социальной сферы. От нее во многом зависят свойства социальной сферы.

С другой стороны, специфика социальной сферы, ее сущность определяются прежде всего внутренней природой образующих ее компонентов, характером их внутреннего взаимодействия. Внешние воздействия преломляются через внутренние свойства социальной сферы, через присущие ей внутренние противоречия.

Еще одним рядом факторов развития социальной сферы являются факторы, которые специфичны именно для развития социального. Здесь имеется в виду, прежде всего, влияние социально-демографических, национально-этнических и социально-психологических характеристик социальной сферы.

Взаимосвязь и взаимовлияние социальной сферы и ее среды может иметь как постоянный, так и случайный характер. Переплетения необходимых и случайных взаимодействий придают их проявлениям вероятностный характер.

Итак, выделим следующие группы факторов социального развития:

- *экономические, связанные с уровнем социально-экономического развития страны и каждого конкретного региона, особенностями развития социальной инфраструктуры, характером и типом собственности на предприятиях, распределительных отношений;

- *политические, характеризующие сущность и влияние социальной политики на повышение потенциала социальной сферы, реализацию правовых гарантий в области социального воспроизводства населения, социальную поддержку и помощь депривированным слоям населения, а также социально-политической ситуации на ее развитие;

- *правовые, обуславливающие законодательные нормы и правоотношения в области регулирования социальных отношений, уровень правосознания населения;

- *культурные, определяющие воздействие системы нравственных и культурно-духовных ценностей, норм и традиций, господствующих в обществе, их региональных особенностей на социальные отношения;

- *природно-климатические, подчеркивающие особенности естественной среды обитания населения и экологическую ситуацию в регионе и влияющие на стандарты и образ жизни населения;

- *социально-демографические, учитывающие численность населения по социальным группам и их половозрастной состав, рождаемость и смертность, миграцию, занятость, профессионально-квалификационную структуру;

- *национально-этнические, определяющие воздействие на социальные процессы в обществе и регионе национального менталитета, интересов, традиций и обычаев;

*социально-психологические, представляющие особенности проявления в социальных отношениях настроений, переживаний, ожиданий населения, их устремлений, личностных и групповых установок.

Качественные и количественные показатели функционирования социальной сферы, с одной стороны, определяются достигнутым уровнем развития отраслей производства и средств потребления, производственной и социальной инфраструктурой, характером производственных отношений, социальной ориентированностью экономики, природно-климатическими условиями; с другой стороны, уровнем образования, ценностными ориентациями людей и нормами потребления. При этом анализ ее движущих сил осуществляется на макро-, мезо- и микроуровнях и учитывает объективные и субъективные аспекты функционирования и развития социального воспроизводства.

Поскольку особенностью социальной сферы является планомерное воздействие на каждый ее компонент со стороны субъектов управления, возникает необходимость выявления специфики механизмов их действия, познания объективных законов развития социальной сферы, изучения степени доминирования тех или иных законов и закономерностей в общем процессе ее функционирования. Движению в этом направлении будут способствовать выделенные нами факторы, детерминирующие самодвижение социальной сферы, а также выявление противоречий, лежащих в основе этого самодвижения.

Представляется, что объективной основой деятельности индивидов, групп в социальной сфере, субъектов управления социальными процессами является противоречие между потребностями людей и материальными условиями, обеспечивающими их удовлетворение. В основе движения социальной сферы как движущегося, развивающегося целого лежит общий для всех его компонентов и в то же время специфический для системы в целом закон возрастания потребностей, управляющий функционированием как самого целого, так и образующих его частей. В социальной сфере общественные и личные интересы устремляются и к выравниванию степени удовлетворения потребностей людей, и к социально-групповому различию.

Современное состояние социальной сферы в России характеризуется рядом особенностей, предопределяющих ее слабость и явное несоответствие общественным потребностям и ожиданиям. В их числе:

- недостаточность законодательной базы по данной области, что обуславливает отсутствие правовых норм по ряду услуг или порядку их предоставления, разночтения и спорные трактовки;
- институциональная неустойчивость, проявляющаяся в невыполнении имеющимися институтами своих функций или выполнении их неподобающим образом;
- неопределенность в организации финансовых потоков, поступающих из разных источников, предназначенных для обеспечения исполнения обязательств перед группами населения, которым положено предоставление социальных услуг бесплатно или при частичной оплате, вследствие чего обязательства не

выполняются;

-отсутствие либо необоснованное завышение (или занижение) стандартов по услугам социального характера;...