

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО

Кафедра социологии регионов

**УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ  
(НА ПРИМЕРЕ ПУГАЧЕВСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА)**

(автореферат бакалаврской работы)

Полехиной Елены Николаевны  
студентки 5 курса 526 группы

направления 38.03.04 – Государственное и муниципальное управление

Социологического факультета

Научный руководитель  
профессор, к.ф.н.

подпись, дата

И.А.Бегинина

Зав. кафедрой  
профессор, к.ф.н.

подпись, дата

И.А. Бегинина

Саратов 2021

## **Общая характеристика работы**

В настоящее время в Российской Федерации продолжается реформирование социальной сферы, которое обусловлено реально существующими проблемами в данной области. Невозможность государства в полной мере обеспечивать своих граждан достойным уровнем социального обеспечения свидетельствует о низкой эффективности проводимых преобразований в данной сфере, в целом о неэффективности принимаемых решений по данному вопросу.

Актуальность темы данной бакалаврской работы обусловлена ролью, которую имеет социальная сфера в процессе современного общественного развития. Она является важнейшим объектом внутренней политики российского государства, поскольку Статья 7 Конституции РФ гласит: «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». На сегодняшний день очевидна необходимость развития социальной сферы, поскольку ее состояние во многом определяет уровень и качество жизни каждого человека, степень реализации его прав и свобод, удовлетворения основных потребностей.

В нашей стране в последние несколько десятилетий ведется активное реформирование социальной сферы. Был принят целый ряд законов, которые в той или иной мере направлены на решение социальных проблем и реализацию социальных прав граждан. Достигнуты определенные успехи в решении демографических проблем, существенно снизился уровень бедности. Однако социально-экономический кризис, начавшийся в 2014 году, вновь выдвинул социальные проблемы на передний план – снова стало увеличиваться число домохозяйств, члены которых живут за чертой бедности, снизилась покупательская способность населения, от стратегии развития социальной сферы вновь пришлось перейти к стратегии ее стабилизации. Особо обострились указанные проблемы на уровне целого ряда российских муниципальных образований, поскольку именно данный

уровень является наиболее приближенным к реальным социальным проблемам, имеющимся в обществе. Социально-экономическая дифференциация регионов РФ очень велика. Еще больше выражена она на уровне муниципальных образований. В условиях кризиса, на фоне сокращения бюджетных расходов становится очевидной необходимость совершенствования системы управления социальной сферой муниципальных образований, в том числе и на территории Саратовской области. Ключевая роль в этом процессе отводится системе органов местного самоуправления, которая в значительной мере определяет эффективность функционирования социальной сферы муниципального образования, поскольку именно местное самоуправление во всем мире является реальным механизмом решения наиболее значимых для населения социальных проблем, удовлетворения важнейших потребностей. Эффективная социальная политика на уровне муниципального образования, является гарантом социальной стабильности, снижения социальной напряженности.

Актуальность обозначенной проблемы обусловливается и состоянием её научной разработанности, которое является весьма существенным. Следует отметить также ее многоаспектность. Так, общие проблемы управления муниципальным образованием, в том числе и его социальной сферой, исследованы в работах В.Б. Зотова, С.Ю. Наумова, С.А. Мелькова, О.М. Роя, Г.М. Шамаровой.

Основы управления социальной сферой, а также модели, формат и механизмы реализации социальной политики на различных уровнях рассмотрены в работах таких ученых как А.Н. Аверин, Г.А. Ахинов, Н.А. Волгин, И.П. Лаврентьева, В.В. Кузнецов, В.В. Григорьев, Е.П. Тавокин, Ф.И. Шарков, А.Ю. Шевяков. Особо следует отметить вклад, внесенный в разработку рассматриваемой проблемы таких саратовских авторов, как В.Н. Ярская, Л.В. Константинова.

Социально-экономические аспекты управления муниципальными образованиями широко представлены в исследованиях таких видных

российских ученых, как В.С. Тимченко, А.Н. Голошевской, В.Н. Папело, Н.В. Сидельникова, и других.

Несмотря на достаточное количество работ по рассматриваемой проблематике, касающихся федерального и регионального уровней, наблюдается явный недостаток исследований, посвященных анализу управления социальной сферой муниципальных образований. Все вышесказанное обусловило объект, предмет, цель и задачи выпускного квалификационного исследования.

**Объектом исследования** в данной бакалаврской работе является социальная сфера муниципального образования.

**Предметом исследования** выступает система управления социальной сферой муниципального образования на примере Пугачевского муниципального района.

**Целью** бакалаврской работы является исследование процесса управления социальной сферой муниципального образования в Российской Федерации, а также в Пугачевском муниципальном районе.

Для достижения поставленной цели необходимо решение следующих **задач:**

- рассмотреть теоретические аспекты управления социальной сферой на уровне муниципальных образований в Российской Федерации;
- исследовать систему управления социальной сферой Пугачевского муниципального района Саратовской области;
- проанализировать состояние, выявить проблемы социальной сферы Пугачевского муниципального муниципального.

**Структура бакалаврской работы включает:** введение, два раздела заключение, список использованных источников и приложения.

## **Основное содержание работы**

Во введении обоснована актуальность исследования, охарактеризована степень ее разработанности, определены объект и предмет исследования, сформулированы цель и задачи исследования.

Первый раздел «**Управление социальной сферой на муниципальном уровне**» раскрывает теоретические подходы к осмыслению процесса управления социальной сферой на муниципальном уровне. Социальная политика имеет целью достижение человеком общего благосостояния не ниже прожиточного минимума. В процессе решения этой задачи социальная политика некоторым образом способствует решению задач, связанных с экономическим развитием государства, его политической стабильностью, что в свою очередь, способствует ослаблению социальной напряженности и стабилизации этнонациональной обстановки.

Главными задачами органов местного самоуправления, являются предоставление комплекса социальных услуг и обеспечения условия жизни человека, его воспроизводство. Автором рассмотрены понятия «муниципальное образование» и «социальная сфера муниципального образования».

Управление социальной сферой муниципального образования предполагает реализацию органами местного самоуправления как собственных полномочий, так и переданных на муниципальный уровень государственных полномочий в социальной сфере.

Задача муниципального уровня состоит в конкретизации методов, способов и механизмов достижения целей, которые определяются в рамках социальной политики федерального и регионального, приведении их в соответствие с особенностями конкретной территории. Органы местного самоуправления, учитывая специфику конкретного муниципального образования, вправе разрабатывать собственные социальные нормативы и нормы, однако они могут это делать исключительно на основе региональных норм и нормативов

К основным направлениям муниципальной социальной политики, фактически реализуемым органами местного самоуправления, относятся:

- содействие занятости населения и обеспечению благоприятных условий труда на предприятиях, расположенных на территории муниципального образования;
- содействие обеспечению граждан жильем путем создания условий для жилищного строительства и прямое обеспечение помещениями малоимущих граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий;
- участие в обеспечении социальной поддержки отдельных групп населения;
- организация муниципальной системы здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения;
- организация предоставления образовательных услуг, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования;
- создание условий для деятельности учреждений культуры и досуга в муниципальном образовании, содержание муниципальных учреждений культуры и мест массового отдыха, сохранение памятников истории и культуры, находящихся в муниципальной собственности;
- создание условий для развития физической культуры и спорта в муниципальном образовании, содержание муниципальных физкультурно-спортивных сооружений;
- реализация муниципальной молодежной политики.

Важнейшим механизмом реализации социальной политики является система минимальных социальных стандартов. Социальные стандарты – единые требования к объему и качеству предоставления определенного вида бесплатных социальных услуг граждан Российской Федерации на минимально допустимом уровне для обеспечения реализации установленных в Конституции Российской Федерации отдельных социальных гарантий и прав граждан, финансируемых из бюджета всех уровней бюджетной системы

Российской Федерации. Они утверждаются в следующих сферах: образование, здравоохранение, культура, социальное обслуживание населения, жилищно – коммунальное хозяйство.

В современных условиях становление местного самоуправления нуждается в разработке инфраструктуры социальной сферы во взаимодействии государственной власти и местного самоуправления во имя интересов населения и каждого человека.

Главная задача органов местного самоуправления - формирование и реализация муниципальной социальной политики. Муниципальные органы во – первых: содействуют занятости населения и обеспечению благоприятных условий труда на предприятиях; содействуют обеспечению граждан жильем путем создания условий для жилищного строительства и прямое обеспечение помещениями малоимущих граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий; обеспечивают санитарное благополучие населения; организуют предоставление образовательных услуг, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования; создают условия для деятельности учреждений культуры и досуга в муниципальном образовании и так далее.

Важнейшими сферами реализации социальной политики являются: здравоохранение — без всесторонне развитой системы здравоохранения страна обречена на вымирание;

образование — не получив достойного образования человек автоматически лишается права на достойную (с точки зрения материального) жизнь и старость, не может рассчитывать на себя;

жилье — без всестороннего осмыслиения и грамотного решения этой проблемы нам не решить проблему более масштабную — демографическую;

социально — экономический уровень жизни населения, направленный на улучшение качества жизни граждан.

Автором показано, что органы местного самоуправления выступают как агенты Правительства в вопросе защиты прав граждан, в производстве и

реализации общественного блага, необходимость и размер которого продиктованы общественным договором. Выступая двигателем единой социальной политики в сфере экономики, местные власти призваны сохранять единство экономического пространства, реализуя при этом единые для всей страны принципы осуществления экономического развития. С другой стороны, местные органы власти действуют в интересах жителей конкретного региона. Они обязаны действовать в интересах собственного населения так как имена эта функция имеет одно из основополагающих значений, в первую очередь, при реализации основных прав и свобод, решения споров, совершенствования общих правил взаимодействия, а также при производстве блага, основным из которых будет капитал человека.

**Второй раздел «Управление социальной сферой и ее развитие в Пугачевском муниципальном районе»** построен на анализе нормативных документах, отчетах главы и других источников, раскрывающих специфику управления социальной сферой в Пугачевском муниципальном районе.

Приоритетным направлением работы Администрации города всегда было и остается решение вопросов местного значения в области благоустройства, в сфере жилищной политики и коммунального хозяйства, а также обеспечения досуга населения и решения социальных вопросов. Основным ресурсом, используемым для реализации социальной политики в г. Пугачев является муниципальный бюджет.

Основными направлениями реализации социальной политики на территории города Пугачев продолжают оставаться социальная защита, социальное обеспечение, образование, культура.

Автор, на основе анализа имеющегося материала, приходит к выводу, что несмотря на используемые для осуществления указанной деятельности ресурсы Пугачевского МР Саратовской области и на работу Администрации города в данном муниципальном образовании, следует отметить, что она продолжает оставаться неблагоприятной. Несомненно, перед органами местного самоуправления стоит ряд очень сложных задач решение которых

требует времени, сил, тщательного изучения сути проблем и поиск грамотного их решения.

Обязанность государства по обеспечению социальных прав населения всей страны в этих условиях не может быть осуществлена без модернизации финансового обеспечения и структуры социальной политики.

Эта модернизация положена в основу государственных программ в сфере развития образования, здравоохранения, жилищного строительства и продовольственного обеспечения.

С целью учета местных особенностей планирование государственных программ осуществляется на основе планов муниципальных органов самоуправления, направленных на развитие социальной сферы:

1. Обеспечение прав населения на труд, здоровье, жилье, образование, культурное развитие и социальную защиту.
2. Снижение смертности детей и трудоспособного населения.
3. Справедливое распределение доходов с достижением уровня необходимых расходов.

Выполнение программ социального развития требует приведения в соответствие концентрации ресурсов с распределением социальной ответственности, предоставления возможности муниципальным органам самоуправления определять ставки местных налогов, соблюдения единой нормы распределения доходов между вертикальными звеньями социальной политики, нивелирования экономических условий развития муниципальных образований и регионов.

**В заключении** подводятся итоги бакалаврского исследования, формулируются основные выводы.

Роль органов местного самоуправления в реализации социальной политики в Российской Федерации невозможно переоценить, поскольку за ними законодательно закреплен ряд сложнейших и многообразных социальных функций, что обусловлено их непосредственным обеспечением условий жизнедеятельности для людей, проживающих на конкретной

территории. Однако на современном этапе развития местного самоуправления в нашей стране в процессе реализации социальной политики наблюдается множество противоречий и трудностей. С одной стороны, социальная политика в РФ весьма централизована. Так, например, вопросы здравоохранения, пенсионного обеспечения, высшего образования традиционно решаются в основном органами федеральной власти. Однако результативная социальная политика возможна лишь в том случае, когда она эффективно осуществляется на региональном и местном уровнях. В России за органами местного самоуправления закреплено решение проблем социальной защиты, обеспечения и обслуживания населения, дошкольного воспитания, школьного образования, досуговой деятельности, поддержания санитарного состояния, пожарной безопасности, охраны общественного порядка. Соответствующим образом разрешаются вопросы материального и финансового обеспечения социальных мероприятий.

Эффективность социальной политики на муниципальном уровне определяется, прежде всего, материально-финансовыми ресурсами, имеющимися в распоряжении муниципальных образований и составляющими в своей совокупности финансово-экономические основы местного самоуправления. Ресурсы местного управления представляют собой предметы и объекты с помощью которых реализуют свое управление органы местного самоуправления, а также с помощью которых решаются вопросы местного значения. Однако, к сожалению, классической на настоящий момент является ситуация, когда полномочия у органов местного самоуправления в социальной сфере есть, а денег на их реализацию катастрофически не хватает. Иными словами, органами местного самоуправления формируется, утверждается и контролируется исполнение местного бюджета. Однако у них в распоряжении отсутствуют достаточные собственные финансовые средства. Последние совершенно не соразмерны их обязанностям, установленным Конституцией РФ и федеральным законодательством. В результате имеющийся дисбаланс приходится

покрывать субъектам Российской Федерации за счет безвозмездных перечислений из региональных бюджетов. В результате местные органы власти не имеют возможности заранее прогнозировать свои бюджетные доходы и практически не несут ответственности за формирование и исполнение собственного бюджета, а в конечном итоге - и за качество и количество предоставляемых населению социальных услуг.

Ситуация усугубляется тем, что традиции эффективного использования муниципальной собственности и местных финансов в предпринимательской деятельности практически отсутствуют, их правовое регулирование явно недостаточно, что существенно затрудняет функционирование муниципального хозяйства.

Методика комплексного управления ресурсами, которые состоят на балансе муниципальных образований, предусматривает достижение поставленных экономических и социальных задач посредством управления муниципальными проектами, использовании инструментов бюджетирования. Однако ресурсов, которые имеются в распоряжении органов местного самоуправления для реализации социальной политики явно недостаточно. Проведенный анализ реализации социальной политики на территории муниципального образования г. Пугачев Саратовской области показал, что несмотря на социально ориентированный бюджет МО, большая часть средств на социальные расходы поступает из бюджетов вышестоящих уровней, и, собственно, не может рассматриваться как ресурс местного самоуправления.

На наш взгляд, решение данной проблемы возможно лишь на основе комплексного подхода. Во-первых, необходимо укрепление экономической основы местного самоуправления, модернизация системы управления ресурсами современной социальной сферы муниципальных образований, использование инструментов стратегического планирования. Обеспечение бюджетно-финансовой самостоятельности местного самоуправления является необходимым условием для выполнения конституционных гарантий

равенства прав всех граждан на получение стандартного набора социальных благ вне зависимости от территории их проживания.

Во-вторых, необходимо использовать альтернативные способы наращивания ресурсов местного самоуправления, которые могут быть привлечены для реализации социальной политики на уровне муниципального образования. В частности, для решения социальных проблем муниципальных образований необходимо активно привлекать частный бизнес, некоммерческие организации. Перспективным направлением деятельности также является повышение потенциала саморазвития территорий, построение партнерских отношений между органами местного самоуправления, учреждениями социальной сферы, а также располагающимися на территории муниципального образования финансово-кредитными учреждениями и промышленными предприятиями. Лишь в случае применения инновационных методов управления ресурсами возможно создание системы многовариантного ресурсного обеспечения реализации социальной политики на муниципальном уровне.