



Иванько Н.А., Торукало В.П.

МОДЕЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ ЖИЗНИ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА

Аннотация: *Статья посвящена поиску новых подходов к управлению социальной сферой российского общества, обусловленному существующими противоречиями в этой области. Авторы убеждены, что без модернизации системы управления в социальной сфере, устраняющей накопившиеся противоречия, невозможно преодоление отставания страны от мировых тенденций общественного развития. Новой моделью признается общественно-государственное управление, которое позволит не только стабилизировать ситуацию в социальной сфере, но и будет способствовать динамичному развитию общества в целом.*

Review: *The article discusses new approaches to managing the social sphere of a Russian society based on contradictions existing in this sphere. The authors believe that without modernizing the management system in the social sphere which would eliminate accumulated contradictions, it would be impossible for Russia to catch up with the world tendencies in social development. Public-state management is accepted as a new model. Based on the authors, public-state management would allow not only to stabilize the situation in social sphere but also promote a dynamic development of a society in general.*

Ключевые слова: *Философия, социальная сфера, модернизация, социальные технологии, эффективность управления, наука и образование, культура, развитие общества, социальная защита, общественно-государственное управление*

Keywords: *philosophy, social sphere, modernization, social technologies, management efficiency, science and education, culture, social development, social security, social and state management.*

Модернизация государственного управления связана в первую очередь с повышением социальной эффективности всей управленческой деятельности, главным критерием которой является развитие социального капитала и человеческого потенциала. Совершенствование социальных отношений должно быть направлено на поиск и институционализацию новых форм социального взаимодействия, которые бы сняли острые противоречия, существующие ныне в российском обществе.

По сути, сегодняшняя система управления базируется на централизации властных и иных ресурсов, которая и так находится на пределе возможного. Попытки как-то реформировать эту систему, ввести в нее элементы соревнования, самоорганизации, самоуправления, социального творчества,

как правило, проваливаются. Все, что выходит из под контроля сворачивается. Государство создает инкубаторы и теплицы для выращивания гражданских инициатив, новых проектов. Но при этом все должно быть под его патронажем. Сейчас наблюдается, если так можно сказать, «микс», из разных, мало совместимых между собой действий, методов, подходов и идей. Доминируют две системы ценностей и идей – левая, которая отводит ключевую роль государству, призванному решать чуть ли не все проблемы граждан, и правая, связанная с идеологией консьюмеризма. Реализацией этих подходов на практике во многом задается качество жизни, качество социальных связей и общественных отношений, которое сегодня навряд ли кого-то может устроить. Причем человек, социум, общество оказывается в тисках двух методов управления и

социальной организации. С одной стороны мобилизационных методов, когда государственные интересы и политическая целесообразность ставятся выше интересов граждан, с другой, методов консьюмеризма, когда первоочередными становятся интересы потребителя.

1.

Анализ современной ситуации показывает, что необходима новая модель социальной организации, основанная на принципах взаимного доверия, солидарности, партнерских отношениях, которая бы исключила «выигрыш» одних за счет других. Комплексность взаимодействия в рамках данной модели рассматривается в иной парадигме, чем та, которая имеет место сейчас.

В этой связи считаем целесообразным на основе выявления «точек роста» условий их активизации, характерных для разных областей жизнедеятельности общества, исследовать новые подходы к государственному управлению в социальной сфере.

Все более очевидным становится понимание того, что существующие подходы со стороны государства к вопросам регулирования здравоохранения, социальной защиты, пенсионного обеспечения, науки, образования, культуры, жилищно-коммунального обслуживания уже не соответствуют требованиям времени. Без новых подходов к управлению социальной сферой российскому обществу и государству не удастся добиться социальной стабильности и получить новый импульс развития.

Происходящие в России радикальные общественные изменения привели страну к системному кризису: с самого начала реформирования экономические и социальные процессы вступили в острое противостояние друг с другом, вследствие чего социальная составляющая трансформаций во многом стала тормозить и блокировать идущие и поныне экономические преобразования. Острые демографические последствия, а в их числе – бедность значительной части населения, поляризация общества, безработица, общее падение оплаты труда до уровня прожиточного минимума, недоступность социально значимых услуг, депопуляция населения, снижение его качественного потенциала, глубокие перекосы в миграционных процессах – затрудняют дальнейшее совершенствование рос-

сийского государства. Кроме того, без решения накопившихся проблем и противоречий в социальной сфере невозможно дальнейшее продвижение по пути становления цивилизованного рынка, формирование правового государства.

Однако, несмотря на предпринимаемые попытки со стороны государства исправить сложившееся положение, реформы социальной сферы не в полной мере увязывают либеральные критерии с государственными гарантиями, основанными на модели рыночной экономики, которая объединяет принцип свободы рынка с социальной сбалансированностью и ответственностью государства за достойные условия жизни населения.

Как результат, прежняя система оказалась в значительной степени разрушенной, а новая так и не приобрела сколько-нибудь отчетливых черт. Дело в том, что еще не решены окончательно принципиальные проблемы, как надежно встроить социальные отрасли в рынок, чтобы социально значимые услуги были доступны людям, а их качество соответствовало современным стандартам. Ведь социальная стабильность в обществе, создание благоприятных условий для роста мотивации к общественно значимому труду по большому счету будет определяться тем, как будет осуществлено реформирование здравоохранения, пенсионной системы, жилищно-коммунального хозяйства и других областей социальной жизни россиян.

В этом плане, безусловно, особое значение имеют результаты изучения общественного мнения, в котором отражаются, оцениваются и в конечном итоге выкристаллизовываются определенные убеждения и гражданские позиции относительно необходимости и целесообразности тех или иных трансформаций, выражающих политический курс преобразование социальной сферы и проводимую властью социальную политику.

Серьезными рисками проходящей реформы бюджетных организаций следует считать процессы дестабилизации и обвального провала социальной сферы. Данные многих социологических опросов выявили широкие опасения негативного влияния «новых правил» их финансирования на функционирование всей социальной системы. В частности, реформирование учреждений бюджетной сферы и приведение их в соответствие с новыми рыночными условиями во многом носило келейный характер: оно не стало предметом общественного диа-

Политика и общество 7 (103) • 2013

лога между властью и гражданским обществом: уровень информированности о ней у населения оставляет желать лучшего. Как результат, принятие нового Закона фактически осталось вне сферы общественного внимания и интереса, большая часть российского социума ничего не знает о предстоящих и проходящих переменах в функционировании государственных и муниципальных учреждений и соответственно не имеет четких мнений и представлений по данному вопросу. Не удивительно, что подавляющее большинство тех, кто знает о новом Законе, относятся к нему с недоверием и явными опасениями грядущих негативных изменений в жизни страны¹.

В целом следует признать, что при оценке возможных социальных последствий проводимых реформ в массовом сознании достаточно сильно преобладают негативные стороны планируемых преобразований, чем те преимущества, которые они могут дать. Это свидетельствует о том, что реформа учреждений бюджетной сферы не получила широкой поддержки граждан. Более того, социальная база ее противников достаточно широка и представлена в разных социальных группах слоев российского общества.

Выявленное настороженное, если не сказать больше, отрицательное отношение значительной части населения к реформе бюджетных учреждений можно, на наш взгляд, неверным позиционированием самой его сути сначала разработчиками, а затем исполнителями. Дело в том, что ключевой акцент в идеологии принятия Закона был поставлен на изменении роли государства в функционировании социальной сферы, сокращении его присутствия в деятельности бюджетных организаций и предоставлении им автономности. Но обществом это было воспринято как постепенное самоустранение государства от решения вопросов социально-культурного развития. Несмотря на то, что к государству и эффективности государственного управления со стороны федеральных, региональных и местных органов власти и институтов гражданского общества в последнее время заметно усилилось внимание. Ход преобразований в социальной сфере должен от-

слеживаться с точки зрения происходящих здесь процессов. Его необходимо корректировать для минимизации возможных негативных последствий и расширения открывающихся возможностей для создания благоприятных условий

Таким образом, анализ противостоящих в современном российском обществе двух систем ценностей и идей, отводящих ключевую роль государству, призванному решать чуть ли не все проблемы граждан, и связанных с идеологией потребительства, консюмеризма, свидетельствует, что они причудливым образом связаны идеями корпоратизма, понимаемыми в очень узком значении, как союз избранных, корпорация чиновников и приближенных государственных и полугосударственных бизнес-структур, которые определяют экономическое могущество и влияние России в мире.

Соединение первого со вторым как раз и дает эту гремучую смесь коррупции, патернализма, социального иждивенчества, низкий уровень ответственности, пассивность и агрессивную озлобленность. Все это разрушает «социальность», раскалывает общество. Вместо «патриотизма», «активизма», «персонализма», за который ратовали русские солидаристы, и в котором они видели путь к возрождению и укреплению российского государства, сегодня расцветает национализм, экстремизм, индивидуализм в самых опасных его проявлениях. Слом старой левой модели в ее худшем проявлении предполагает отречение от методов насилия и подавления, мобилизации, тотального контроля, подавления творчества и инициативы, многообразия.

Слом старой правой модели предполагает отказ от методов манипуляции, соблазна, стимулирования в первую очередь материальных потребностей, престижного потребления, маркирующего людей по определенным «кластерам жизненного успеха».

Работа ориентирована на обоснование имеющихся сегодня возможностей расширения социального ресурса государственного управления за счет роста социальной поддержки и социального участия граждан в управлении государством. Повышение социальной эффективности системы государственного управления это крайне важный аспект проблемы ее модернизации. Необходим новый подход к управлению социальной сферой, ключевое место в котором отводится повышению роли гражданского общества, более четкому определению и повышению взаимной ответственности раз-

¹ См.: Социологические опросы, проводимые Институтом социально-политических исследований РАН и Московским институтом социально-культурных программ в 2010-2012 гг.

ных уровней власти в реализации социальной политики современного российского государства.

2.

Сегодня становится все более общепризнанным положение, что будущее России, успех всех идущих в стране реформ, будет в значительной степени определяться обеспечением прорыва на приоритетных направлениях развития науки и образования, техники и технологий, обеспечением их конкурентно способности, повышением роли в экономическом и социокультурном пространстве. Именно образование в его неразрывной связи с наукой становятся все более мощной движущей силой повышения эффективности народного хозяйства, что делает его одним из важнейших условий национальной безопасности и благосостояния российского государства.

Роль науки и образования как ключевого фактора формирования нового социально-экономического качества жизни общества увеличивается вместе с ростом значения человеческого капитала. Переход к эффективному правовому и социальному государству, рост экономики, снижение рисков отставания страны от мировых тенденций общественного развития невозможны без модернизации системы управления этими важнейшими областями социальной сферы жизни.

В этой связи первостепенной задачей образования и науки становится подготовка высококвалифицированных специалистов, способных сформировать новую финансово-экономическую, политическую, научную и творческую элиту общества, создать предпосылки и условия для осуществления социально-экономического и социально-культурного прорыва России в число ведущих и наиболее развитых стран современного мира.

Как известно, государственно-политические и социально экономические реформы конца прошлого столетия оказали существенное негативное влияние на отечественную науку и образование, поставив престиж труда ученого, преподавателя и учителя на крайне низкий уровень. Государство во многом ушло из образования и науки, которые оказались вынужденными заниматься самовывживанием, абстрагируясь при этом от реальных потребностей страны. В современных условиях система науки и образования не могут больше оставаться

в состоянии внутренней замкнутости и самодостаточности. Более того, в условиях перехода к цивилизованному рынку и становления общества, основанного на знаниях, сформировались и новые требования к ним.

Решение этой проблемы находится в прямой зависимости от обеспечения опережающего роста затрат на образование и науку, существенного увеличения заработной платы ученым и педагогам, повышение стимулирования качества и результативности их труда. Должна быть повышена и инвестиционная привлекательность образовательных и научных учреждений, модернизированы действующие в них организационно – экономические рычаги, что позволит увеличить объем внебюджетных средств, улучшить их использование и повысить отдачу.

Ныне центр тяжести в модернизации управления научной и образовательной деятельности все больше смещается в плоскость выстраивания и формирования новых экономических отношений в образовании и науке, в их обеспечении профессиональными кадрами, распределения ответственности между разными субъектами образовательной и научной политики. Среди наиболее результативных шагов модернизации в этой сложной области следует отметить следующие.

1. Намечились определенные тенденции к децентрализации управленческой деятельности, к переходу от иерархической вертикальной модели управления к рыночной, сетевой схеме деятельности, причем особое внимание уделяется формированию новых механизмов управления на концептуальном, методическом и организационно-технологическом уровне.
2. Ведется разработка научно-методического обеспечения модернизации управления областью науки и образования в соответствии с концепцией административной реформы (созданы и действуют новые модели и методы диагностики и совершенствования управления муниципальными образовательными системами и научными центрами).
3. Выявляются наиболее эффективные формы и способы участия общественности в управлении наукой и образованием и проектирование на их основе базовых моделей самоорганизации и самоуправления в научных и образовательных учреждениях и организациях.

4. Развиваются теоретические основы и инструментари автоматизированной диагностики и технологии индикаторного управления кадровой, информационной и теоретико-методологической работой (формирование правовой и экономической компетентности управленческих кадров, реализация моделей и технологий активного дистанционного обучения руководителей решению управленческих задач).

Однако следует отметить, что главные цели модернизации науки и образования, к сожалению, не достигнуты: многие новые негативные проявления, связанные с дальнейшей деградацией и упадком этих важнейших отраслей социальной деятельности, в значительной степени даже перевесили те позитивные моменты, которые наметились в ходе реформ.

Во-первых, некоторые внешние элементы модернизации, связанные с внедрением новых форм учета качественных параметров научной и образовательной деятельности, почти не изменили саму сущность этой системы; по-прежнему господствует устаревшая модель управления «сверху», когда все решает не ученый и педагог, а чиновник и бюрократ от науки и образования.

Во-вторых, остаются крайне актуальными такие направления управления наукой и образованием, как разработка механизмов становления общественного управления, средств и методов эффективного управления качеством научных исследований, моделей управления интегральной подготовкой специалистов высшей школы и научных учреждений, способов оценки эффективности обучения студентов.

В-третьих, декларация власти о модернизации экономики страны на базе науки и образования до сих пор остаются только на бумаге: их ориентация на интересы рынка вызвали нежелательные процессы коммерциализации научной и образовательной деятельности, снижения роли важнейших традиционных функций, а попытки заинтересовать в модернизации науки и образования крупный капитал не увенчались успехом.

В-четвертых, в отечественное образование упорно внедряется зарубежный опыт (особенно после подписания болонского соглашения), который не всегда приводит к тем позитивным эффектам, на которые был рассчитан изначально. В частности, это относится к построенному на те-

стах Единому государственному экзамену, который чиновники министерства образования и науки РФ пытаются соотнести с крайне упрощенным образовательным стандартом.

В-пятых, концепция федерального закона «Об образовании в российской Федерации» может привести на практике к уменьшению поддержки со стороны государства образовательной системы в целом; принятый федеральный закон о совершенствовании правового статуса бюджетных учреждений усиливает процессы коммерциализации образования и превращение его в услугу, оказываемую населению по определенным и достаточно низким социально-культурным стандартам.

В-шестых, системообразующая роль академической науки в перспективе может быть сведена на нет, управление наукой осуществляется не крупными учеными и научными школами, а «эффективными менеджерами», усилились процессы разгосударствления и децентрализации ее системы, растут масштабы коррупции и непрофессионализма.

Наконец, фундаментальная наука, которая непосредственно не замыкается на быстрой экономической отдаче, оказалась фактически не востребована российским государством и бизнесом в силу их ориентации на быстро окупаемые проекты, приносящие прямую и быструю прибыль и отсутствие стратегического видения дальнейшего развития социума.

Исходя из сказанного, обозначим наиболее важные задачи построения и функционирования новой модели управления наукой и образованием.

1. Восстановление баланса в процессе «фундаментальная наука – прикладная наука – применение в производстве». Оптимальная взаимосвязь фундаментальной и прикладной науки с развитием производственно-хозяйственной базы обеспечит рост востребованности труда ученого и научного продукта, придаст научно-технический и гуманистический импульс модернизации всей социально-экономической системе.
2. Соблюдение гармоничного сочетания между централизацией и децентрализацией учреждений науки и образования, между рыночным и плановым механизмами развития. Если централизация государственного управления наукой и образованием должна относиться в большей мере к фундаментальным отраслям

знания, то децентрализация и перевод на рыночные, сетевые механизмы – к прикладным исследованиям и прикладным разработкам.

3. Создание единого органа научной политики с широкими полномочиями по реализации плана инновационного развития страны; формирование реестра проблем особой важности, условием решения которых станет развитие отечественной научной мысли; разработка по всем ключевым направлениям научной деятельности долгосрочных, среднесрочных и краткосрочных планов, восстановление наукоградов.
4. Социальный и экономический эффект от модернизации образования и науки не возможен без систематического использования потенциала науки и образования для выработки органами власти управленческих решений, в противном случае их авторитет и социальный статус останутся на низком уровне, что не позволит привлечь к научной и образовательной деятельности молодые и квалифицированные кадры.
5. Координация действий по внедрению достижений науки в инновационную экономику и распределение дипломированных специалистов с высшим образованием в ведущие экономические, финансовые и управленческие структуры; объединение усилий образовательной и научной деятельности по подготовке научных и педагогических работников через систему аспирантуры, докторантуры и соискательства.
6. Взаимная интеграция науки (особенно фундаментальной) и высшего образования как специализированных областей деятельности с реальным сектором экономики, которая возможна на основе эффективного функционирования научно-образовательных структур – центров передовой науки; создание перспективных инноваций и обучение высококвалифицированных кадров.
7. Разработка адекватной правовой базы, обеспечивающей возможность формирования и функционирования различных форм взаимодействия науки и образования, регулирование возникающих при этом отношений; устранение существующих ныне излишних административных и юридических барьеров.
8. Обеспечение содействие государства институциональному развитию научно-образователь-

ных структур с использованием таких инструментов государственно-частного партнерства, как венчурные фонды, банки развития, инновационные площадки и инкубаторы.

9. Развитие кадрового потенциала образования и науки, эффективное восполнение и повышение качественного уровня научно-исследовательских и административно-управленческих кадров.
10. Оптимизация организационных и финансовых затрат государства по управлению научными и образовательными организациями и учреждениями, повышение бюджетной эффективности использования государственной собственности в научно-технической и образовательной области.

Таким образом, суть современного подхода к организации науки и образования, построения и функционирования модели управления ими, на наш взгляд, состоит в приверженности новым принципам участия государства в управлении образовательными и научными системами. Государство должно перейти на форму равноправных партнерских отношений с учреждениями науки и образования, выступать как заказчик услуг, как гарант соблюдения договорных отношений, законных прав и обязанностей субъектов образовательной и научной деятельности.

Новая модель управления наукой и образованием предусматривает реорганизацию государственного сектора образовательной и научной деятельности, которая позволит повысить результативность государственной научно-технической и образовательно-просветительской политики, сформировать новый, отвечающий современному уровню мирового развития облик российской науки и образования. Эти принципы и подходы базируются на поиске и установлении в образовании и науке с учетом развития ситуации выверенного баланса между рыночными либеральными и плановыми регулируемыми сверху институтами управления.

3.

Важным итогом переоценки происходящих в мире изменений становится переосмысление общей концепции общественного развития. Намечилась тенденция постепенного преодоления зауженных экономических и технологических рамок выбора стратегии практических действий. Отход от «эко-

Политика и общество 7 (103) • 2013

ноцентризма» и переход к «культуроцентризму» по-новому высветил многие вопросы современного развития и модернизации общественных институтов²: ключевым звеном процесса изменений становятся в первую очередь люди, их интеллектуальный, духовный и нравственный потенциал.

Сегодня поиск ключевых критериев социального развития идет в парадигме концепта «развития человеческого потенциала», который все больше начинает служить главным мерилем общественного прогресса. Такой подход позволил включить в качестве основополагающего ядра его формирования разнообразные аспекты культуры³. Культура перестает рассматриваться как определенное социальное бремя и обязательство государства и бизнеса перед обществом, а все больше расценивается как актив развития. Инвестирование в культуру – важнейший вклад в развитие человеческого потенциала.

Это значит, что за культурой закрепляется роль основного «драйвера»: социальные изменения получают в основном культурную мотивацию. Укрепляется понимание того, что культура является главным источником преобразований и новых путей организации общественной жизни, включая экономику, политику, образование, науку, образ мысли, представлений и действий людей.

Вклад культуры в развитие можно рассматривать и с чисто экономической точки зрения как неотъемлемую часть культурной индустрии, имеющую громадный экономический потенциал и растущую быстрыми темпами благодаря постоянному увеличению спроса на культурные продукты и услуги. Разумеется, возможности культуры не ограничиваются только этим инструментальным и технологическим аспектом, а распространяются на инновацию и модернизацию всех сторон человеческой деятельности посредством ее конструктивной и творческой роли в жизни социума.

В современном российском обществе в отношении культурного развития и культурной политики также наметились определенные перемены, свидетельствующие о переоценке сущности, роли и значения культурных традиций и инноваций с по-

зиции улучшения качественных сторон жизнедеятельности людей.

Практическая же реализация современных приоритетов и целей культурной политики в России нередко встречается с рядом трудностей, связанных как с переоценкой самих принципов и подходов к культурному развитию, так и роли государства в регулировании социально-культурных процессов.

В последние годы облик российской культуры заметно изменился. На это повлияли разные факторы, среди которых важную роль играют инновационные технологии и телекоммуникации, что вызывает новые тенденции саморазвития сферы культуры, которые государство не всегда успевает учитывать и своевременно на них реагировать. Серьезной ревизии и реформированию подлежат сами механизмы и способы воздействия государства на развитие сферы культуры.

Однако общее состояние культуры и духовно-нравственной обстановки в стране свидетельствует о том, что либерально-рыночная трансформация наиболее болезненно отразилась именно на этих областях общественного развития. Она привела к отчуждению многих людей от современной культуры и культурного наследия прошлого, закрыла социально-экономические возможности духовного воспроизводства социальных субъектов деятельности, привела к утрате ряда позиций в управлении культурной жизнью страны.

Выделим наиболее значимые характеристики развития и функционирования культурных процессов российского социума.

Во-первых, государственная культурная политика пока направлена на сохранение художественного наследия, высокую культуру, народное творчество, оставляя вне поля зрения те перемены и вызовы, которые связаны с индустрией культуры, распространением массовой культуры, где не последнее место занимают современные зарубежные образцы.

Во-вторых, главные усилия культурной деятельности сосредоточены на использовании прежней (советской) системы учреждений культуры, а управление и планирование ориентировано на поддержание относительно стабильного функционирования и текущей деятельности этих учреждений. Многие культурные организации, деятельность которых непосредственно связана с использованием

² См.: Турен А. Критика модерна. Рецензия Н.Л. Полякова. Режим доступа – / <http://tc.msses.ru/tc/Touraine.htm>.

³ См.: Богатырева Т.Г. Культурная политика в современной России и реформы в сфере культуры: поиски парадигмы действия. Режим доступа – / <http://www.nasledie.ru/politvnt>.

современных технологий, практически остаются вне сферы культурной политики.

В-третьих, неравномерность развития культурного пространства в регионах, специфика формирования человеческого потенциала в небольших городах и сельской местности, где в отличие от культурных центров преобладают консервативные формы, модернизационные изменения в культуре желаемы и приемлемы, что требует локального культурного развития, поощрения инициативы снизу, баланса интересов субъектов культурной политики⁴.

Наконец, государство, взаимодействуя с обществом, становится важным главным субъектом культурной политики с учетом социальных гарантий и потребностей которого принимаются решения, касающиеся как современных стандартов предоставления государственных услуг в сфере культурного обслуживания населения, так и организационно-финансовых вопросов функционирования учреждений культуры.

Следует иметь в виду, что в условиях цивилизованного рынка и развитого гражданского общества содержание и объем культурной политики отличен от ситуации, когда вся культурная деятельность определяется, регулируется и финансируется государством. В случае если в обществе существует налаженная система поддержки и управления сферой культуры со стороны бизнеса и общественных организаций, объем культурной политики, осуществляемый государством, может быть минимизирован. Тогда в центре культурной политики оказываются направления деятельности, связанные с поддержкой творчества, защитой национальной культуры, противостояния негативному воздействию коммерциализации культурных учреждений, поддержкой новаторства и обновлением культуры и т.п.

Принято считать, что культура менее других сфер поддается процессу управления со стороны государства, и способы воздействия на нее развитие и функционирование весьма специфичны по сравнению с другими отраслями деятельности. Деятельность государства, включенного в регулирование культурного развития, нередко носит

неадекватный, противоречивый и непоследовательный характер, вызывая деформацию культурного процесса под влиянием вмешательства властных структур, не осознавая до конца особенности культурной сферы и работы учреждений культуры и досуга. Поэтому важнейшая функция государственных органов – создать условия для развития культурных процессов, задействовав финансовые и законодательные рычаги, – наиболее полное удовлетворение культурных интересов и потребностей всех групп и слоев общества. При этом государство не обязано стремиться обеспечить полный охват услуг, расширять свою деятельность в сфере культуры, – это ведет к нерациональному использованию ресурсов и усилению нагрузки на бюджет.

Выделим наиболее важные моменты намеченных преобразований и модернизации духовной сферы, которые определяют новую модель государственно-го управления культурными процессами.

1. Роль рынка, увеличение доли населения и предпринимателей в финансировании культуры и уменьшение относительной доли государства. Сегодня уже существуют государственные и частные культурные учреждения, и необходим постепенный переход в плоскость их конструктивного сотрудничества и использования преимуществ каждого из секторов в удовлетворении многообразных культурных потребностей людей.
2. Преодоление достаточно устойчивых стереотипов отчужденности культуры от бизнеса. Медленно, но изменяются оценки развития индустрии культуры, которая появилась в результате синтеза бизнеса и культуры, и эта область все больше начинает рассматриваться как сфера реализации человеческого потенциала, с одной стороны, дающая людям занятость, а с другой – культурное многообразие досуговых запросов.
3. Возрастание стабилизирующего фактора культуры в условиях роста социальной неопределенности, риска обострения кризисных явлений в экономике и финансовой сфере. Ситуация такова, что культура (наряду с наукой, образованием, социальной защитой) нередко приносится в жертву проводимым реформам, а усилия, предпринимаемые по ее сохранению, явно не отвечают объективным процессам общественного развития.

⁴ См.: Богатырева Т.Г. Культурная политика в современной России и реформы в сфере культуры: поиски парадигмы действия. Режим доступа – <http://www.nasledie.ru/politvnt>

Политика и общество 7 (103) • 2013

4. Влияние на функционирование культуры и динамику ее развития процессов, происходящих в политической, экономической, идеологической и социальной сферах. Позитивные перемены во многом зависят от уровня и характера развития цивилизационных рыночных отношений, степени взаимодействия и социального партнерства бизнеса и власти, зрелости гражданского общества, реализации принципов свободы творчества.
 5. Процессы межкультурного взаимодействия и культурного обмена, децентрализации управления процессом создания, распространения и потребления духовных ценностей пока не снимают проблемы достаточно плачевного состояния культуры (информационная и культурная изоляция регионов, ухудшающаяся материальная база, сокращение и отток кадров в другие отрасли, миграция творчески одаренных людей за рубеж и т.д.).
 6. Состояние духовной, особенно нравственной жизни социума, требует решения двух вопросов. Первый, о приемлемости и допустимости современной практики реформирования сферы культуры и перевода культурно – досуговых учреждений на новую форму финансирования. Второй, как все эти преобразования повлияют на социально-культурную ситуацию в обществе и динамику развития социально-культурных процессов.
 7. Существующая система бюджетных учреждений культуры, сформированная в иных социально-экономических условиях, не отвечает вызовам времени и функционирует все еще в отрыве от требований доступности, достаточности, и результативности предоставления государственных и муниципальных услуг (зачастую на средства налогоплательщиков содержатся культурные учреждения и организации).
 8. Эффективное использование бюджетных средств предусматривает представления власти об изменении роли государства в разработке и осуществлении культурной политики, путей преобразования управления учреждениями культуры в современных рыночных условиях, порядке и объеме их финансирования с учетом возможностей государства и существующих международных стандартов в этой области.
 9. Функции культурной политики должны быть разделены между государственными структурами, коммерческим и некоммерческим сектором. Участие государства в культурной деятельности может быть разным: от производства и закупки товаров и услуг, производимых негосударственными коммерческими и некоммерческими организациями бюджетного финансирования до субсидирования непосредственно потребителей.
 10. Формирование государственных программ, предусматривающих расширение доступа к культурным ценностям социально уязвимых слоев населения, повышение объема, качества и эффективности оказания услуг в области культуры и досуга. Предполагается замена планово-распределительного подхода на новые управленческие механизмы, активизирующие взаимодействие независимых конкурирующих субъектов.
- Исходя из новой модели культурного развития, важнейшим условием результативности государственного управления сферой культуры становится изменение правового положения учреждений культуры и досуга, а в контексте стимулирования процессов самоорганизации возникает потребность повысить их автономность. Поэтому в основу нового закона, меняющего правовые отношения и механизмы функционирования бюджетных организаций в культуре и других областях социальной жизни, положена идея, согласно которой государство уходит от монополии⁵.
- В регулировании социальных процессов более значимая роль начинает отводиться таким социальным субъектам, как негосударственные предприятия и организации, некоммерческие учреждения и ассоциации, общественные объединения, частные лица. В обязанностях государства остается финансирование из бюджета только услуг, включенных в список минимальных гарантий, оказание адресной социальной помощи беднейшим слоям населения, инвалидам и другим установленным законом группам населения. В частности, следует обратить вни-

⁵ См.: Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». Режим доступа – <http://base.garant.ru/12175589/>

мание на следующие ключевые положения, касающиеся государственной культурной политики.

Во-первых, стратегия бюджетирования учреждений и организаций культуры будет направлена на их постепенный перевод на нормативное финансирование на основе разрабатываемых государственных стандартов предоставления гарантированных услуг населению. Возможные пути замены затратного финансирования: первый, на базе разработанных и утвержденных государством программ и второй, конкурсный порядок выделения средств, нацеленный на развитие конкуренции и поощрение инновационных форм предоставления культурных услуг.

Во-вторых, пересмотр правил коммерческого использования находящихся в государственной собственности культурных ценностей, определение условий и порядка направления части получаемых доходов на культурные нужды. Перестав получать от правительства необходимые финансовые средства, учреждения культуры могут оказаться в сложном положении, поскольку правовые предпосылки для ее деятельности в переходной экономике пока только формируются, многие механизмы до сих пор не апробированы, а достаточного опыта еще не накоплено.

В-третьих, зарабатывание денег самими учреждениями и организациями культуры приводит их к переориентации на те формы культурной деятельности, которые приносят доходы. Подобная ситуация, с одной стороны, открывает новые возможности перед учреждениями культуры, а с другой – порождает новые риски и вызовы для функционирования и развития как отдельных культурных учреждений. Так и для всей культуры в целом.

Как известно, последние десятилетия характеризуются отходом от старых и принятием новых принципов государственной культурной политики, которые знаменуют собой переход от патерналистского к субсидиарному государству. При этом основные задачи культурной деятельности связывались с необходимостью приостановить спад в области культуры и направить усилия на повышение уровня жизни населения, самореализацию каждого гражданина, снижение социального неравенства, сохранение богатств культуры России, восстановление ее роли в мировом сообществе⁶.

Стабилизация социальной ситуации и экономический рост поставили цель в следующей Федеральной программе «Культура России. 2006-2011 гг.» перейти от задач выживания к решению проблем подъема всей культурной отрасли.⁷ Их реализация ставилась в зависимость от формирования новых подходов в управленческой деятельности, которые связывались с преодолением прежних социально-психологических установок, в том числе с недооценкой тех форм культуры, которые не относятся к высоким образцам культурной продукции или народному творчеству.

В современных условиях следует переосмыслить отношение государства к экономической поддержке культуры и перейти от роли «государства-мецената», обусловленной остаточным принципом финансирования культуры к роли «государства-инвестора», предполагающей реализацию институциональных проектов в соответствии с целями государственной культурной политики. Важно помнить при этом, что расходы на культуру – это не благотворительность со стороны государства, бизнес – сообщества, неправительственных организаций и фондов, а необходимые инвестиции в человека, без которых невозможен эффективный социально-экономический рост. Смена модели государственного управления культурой – это свершившийся в зарубежной науке и практике факт, что и должно стать ориентиром и в государственной культурной политике современной России.

Таким образом, контуры новой модели взаимоотношения государства с учреждениями культуры состоят, на наш взгляд, в поиске новых критериев оптимизации управления, новых форм и механизмов сотрудничества, отражающих как уровень адаптации учреждений культуры к рыночным условиям, так и уровень реализации социального творческого капитала организации. Особое значение в функционировании новой модели приобретают вопросы достоверности и объективности информации, используемой в управленческих процессах, введение обязательной экспертизы разрабатываемых проектов и программ управленческой деятельности, постоянного контроля за принимаемыми решениями.

Совершенствование социальных отношений должно быть направлено на поиск и институционализа-

⁶ См.: Федеральная целевая программа «Культура России. Режим доступа – 2001-2005 гг./<http://mkrf.ru/583/>

⁷ См.: Федеральная целевая программа «Культура России. Режим доступа – 2001-2005 гг./http://fcpkultura.ru/menu_7.html

Политика и общество 7 (103) • 2013

цию новых форм социального взаимодействия, которые бы сняли острые противоречия, существующие ныне в российском обществе. В этой связи повышение эффективности системы управления выдвигает на первый план такие направления его модернизации, как совершенствование законодательной деятельности, направленной на повышение социальной эффективности управления; внедрение новых социальных технологий, нацеленных на развитие взаимодействия разных структур государственного управления с субъектами гражданского общества; рост социальной организованности и социальной ответственности; внедрение современных моделей управления, нацеленных на реализацию социального капитала и развитие инициативы и творчества социальных слоев и групп населения.

Однако повышение социальной эффективности системы государственного управления – это ключевой, но далеко не единственный фактор ее модернизации. Нужно подходить к вопросам качественных преобразований с позиции формирования новой единой модели общественно-государственного управления, в которой на государственном уровне работают одни институты, реализуются свои принципы и критерии, а на общественном – другие. В своей совокупности они дополняют и гармонизируют друг друга, что помогает системе находиться в стабильном состоянии, при этом динамично развиваться и реагировать на возникающие вызовы. Именно в соединении регулирующих функций общества и государства, в преодолении

существующего между ними разрыва видится суть проводимой модернизации.

Библиография:

1. Богатырева Т.Г. Культурная политика в современной России и реформы в сфере культуры: поиски парадигмы действия. Режим доступа – /<http://www.nasledie.ru/politvnt>.
2. Турен А. «Критика модерна». Рецензия Н.Л. Полякова. Режим доступа – / <http://tc.msses.ru/tc/Touraine.htm>.
3. Федеральная целевая программа «Культура России. 2001-2005». Режим доступа – гг./<http://mkrf.ru/583/>
4. Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». Режим доступа – /<http://base.garant.ru/12175589/>

References (transliteration):

1. Bogatyreva T.G. Kul'turnaya politika v sovremennoy Rossii i reformy v sfere kul'tury: poiski paradigmy deystviya. Rezhim dostupa – /<http://www.nasledie.ru/politvnt>.